UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

Du caractère ennemi de la Propriété privée

DANS LA GUERRE MARITIME

A LA CONFÉRENCE NAVALE DE LONDRES

(4 Décembre 1908 - 26 Février 1909)

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

Henri GIRARD

L'acte public sera soutenu le *Lundi 26 Juin 1911*, à 4 heures du soir.

Président : M. CHRÉTIEN, Professeur.

Suffragants : MM. ROLLAND, Professeur. NAST, Professeur.

PARIS
IMP. GEORGES MICHAU
18 et 20, Rue Lamartine

1911

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

Du caractère ennemi de la Propriété privée

DANS LA GUERRE MARITIME

A LA CONFÉRENCE NAVALE DE LONDRES

(4 Décembre 1908 - 26 Février 1909)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

Henri GIRARD

L'acte public sera soutenu le *Lundi 26 Juin 1911*, à 4 heures du soir.

ACAD. LUXEMBAT. BIBL.

Président : M. CHRÉTIEN, Professeur.

Suffragants : MM. ROLLAND, Professeur. NAST, Professeur.

PARIS

IMP. GEORGES MICHAU

18 et 20, Rue Lamartine

1911

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. BINET, I ✪.

Doyen honoraire : M. BLONDEL, ✲, I ✪.

Doyen honoraire et Professeur honoraire : M. LEDERLIN, ✲, I ✪.

MM. BLONDEL, ✲, I ✪, Professeur de Code civil.

BINET, I ✪, Professeur de Code civil et Chargé du Cours d'Enregistrement, Doyen.

GARNIER, I ✪, Professeur d'Économie politique et Chargé du Cours de Législation financière.

BEAUCHET, I ✪, Professeur de Procédure civile, Chargé du Cours de Procédure civile (Voies d'exécution), et Chargé du Cours de Législation et Economie coloniales.

BOURCART ✲, I ✪, Professeur de Droit commercial et Chargé d'un Cours de Droit commercial (Licence)

GAVET, I ✪, Professeur d'Histoire du Droit, Chargé du Cours d'Histoire du Droit privé, et du Cours d'Histoire du Droit et des Institutions juridiques de l'Est.

CHRÉTIEN, I ✪, Professeur de Droit international public et privé, et Chargé du Cours de Droit international public (Doctorat).

CARRÉ DE MALBERG, I ✪, Professeur de Droit public et constitutionnel et Chargé des Cours de Droit public (Licence) et de Droit public et Droit constitutionnel comparé (Doctorat).

GÉNY, I ✪, Professeur de Code civil et Chargé du Cours de Droit civil approfondi (Doctorat).

MICHON, I ✪, Professeur de Droit romain et Chargé du Cours d'Histoire du Droit public et du Cours de Pandectes.

BROCARD, A ✪, Professeur-adjoint et Chargé d'un Cours d'Economie politique (Licence), d'un Cours d'Economie politique (Doctorat) et du Cours d'Histoire des Doctrines économiques.

ROLLAND, Professeur de Droit administratif, Chargé d'un Cours de Droit administratif (Doctorat) et d'un Cours d'Eléments de Droit public et administratif (Capacité).

SENN, Professeur de Droit romain et chargé d'un Cours de Législation industrielle (Licence).

NAST, agrégé et Chargé du Cours de Droit criminel et du Cours de Droit naturel.

SIMONNET, A ✪, Docteur en Droit, Chargé d'un Cours d'Eléments de Droit civil (Capacité).

RENARD, A ✪, Docteur en Droit, Chargé d'un Cours d'Eléments de Droit civil (Capacité).

MELIN, A ✪, Docteur en Droit, Chargé du Cours de Science sociale.

ROVEL, I ✪, Docteur en Droit, Secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

BIBLIOGRAPHIE

Aube. — Un nouveau droit maritime international. Nancy, 1873.

Azuni. — Le Droit maritime de l'Europe, Paris, 1805, 2 vol.

Barboux. — Jurisprudence du Conseil des Prises pendant la guerre de 1870-1871, Paris, 1872.

Bluntschli. — Das Beuterecht in Krieg und das Seebenterecht insbesondere Nordl, 1878 (Cf., traduction libre de M. Rolin-Jacquemyns, Revue de droit international, années 1875-1877 et 1878).

Boeck (Ch. de). — De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi, Paris, 1882.

Bonfils-Fauchille. — Manuel de droit international public, 5e édition, Paris, 1908.

Brentano (Th. Funck) et Sorel. — Précis du droit des gens, 2e édition, Paris, 1887.

Bulmerincq. — Le Droit des prises maritimes. Gand, Dooselaere, 1880 (Revue de droit international, années 1878, 1879, 1880, 1881).

Bynkershoek (Corn. Van). — Quœstiones juris publici, 1761.

Calvo (Ch.). — Le Droit international théorique et pratique, 4e édition, Paris, 1887, 4 vol.

Cauchy (Eug.). — Le Droit maritime international considéré dans ses origines et dans ses rapports avec les progrès de la civilisation, Paris, 1862, 2 vol.

Desjardins (Arth.). — Traité de droit commercial maritime, Paris, 1878-1889, 8 vol.

Despagnet. — Cours de droit international public, 4e édition, revue par de Boeck, Paris 1910.

Deuxième Conférence internationale de la Paix. — Actes et Documents, 3 vol., 1908.

Dupuis (Ch.). — Le Droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines, Paris, 1899.

Filangeri. — La Science de la législation, Paris, 1788.

Fiore (P.). — Le Droit international codifié. Trad. A. Chrétien, Paris, 1890.

— Nouveau droit international public. Trad. Antoine, Paris, 1885, 3 vol.

Galiani. — De' doveri de' principi neutrali verso i principi guerregianti e di questi verso i neutrali, Naples, 1872.

Gessner. — Le droit des neutres sur mer, 2e édition, Paris 1876.

— De la réforme du droit maritime de la guerre. Revue du droit intenational, année 1875.

— Les grandes puissances et la réforme du droit international maritime. Revue de droit international, année 1878.

— Des Tribunaux de prises et de leur réforme, Revue de droit international, année 1881.

Grotius (H.). — De jure prœdœ commentarius, 1869.

Hall. — International Law, Londres et Oxford, 1880.

Hautefeuille. — Des droits et des devoirs des Nations neutres en temps de guerre maritime, 3e édit., Paris, 1868, 2 vol.

— Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international, Paris, 1858.

— Propriétés privées des sujets belligérants sur mer, Paris, 1860.

HEFFTER (A.-W.). — Le droit international de l'Europe. Trad. Bergson, 3e édit., Paris, 1873.

LAVELEYE (EM. DE). — Du respect de la propriété privée en temps de guerre, Bruxelles, 1875.

— Rapport à l'Institut de droit international sur la question du respect de la propriété privée sur mer et temps de guerre, Revue de droit international, Année 1875.

— Encore la capture sur mer. Revue de droit international, année 1884.

LAWRENCE. — Commentaire sur le droit international et sur les progrès du droit des gens de H. Wheaton, Leipzig, 1868-1880, 4 vol.

LÉMONON. — La Conférence navale de Londres, Paris, 1909.

— La Conférence navale de Londres. Revue politique et parlementaire, 10 juillet 1909.

LETOURNEAU. — La guerre dans les diverses races humaines, Paris, 1895.

LIVRE JAUNE. — Conférence navale de Londres 1908-1909.

LORIMER. — Principes de droit international. Trad. Nys, Paris 1885.

— Observations sur l'article de M. Gessner : De la réforme du droit international, maritime, Revue de droit international, année 1875.

— Le problème final international. Revue de droit international, année 1877.

MARTENS (G. F. DE). — Essai concernant les armateurs, les prises et surtout les reprises, Gœttingen, 1795.

MARTENS (Bon C. DE). — Causes célèbres du droit des gens, Leipzig, 1858-1861, 5 vol.

Massé. — Le droit commercial considéré dans ses rapports avec le droit des gens et le droit civil, 3e édit., Paris, 1874, 3 vol.

Merignhac (A.). — Traité du droit international public, Paris, 1905.

Miscellaneous. — N° 4 (Livre Bleu). — Correspondance and documents respecting the international naval Conference held in London, Londre 1909.

— N° 5 (Livre Bleu). — Proceedings of the international naval Conference held in London, Londres, 1909.

Molinari. — Grandeur et décadence de la guerre, Paris 1898.

Novicow (J.). — La guerre et ses prétendus bienfaits. Paris, 1894.

Nys. — Le domicile de guerre et le principe de nationalité. Revue de droit international, année 1907.

— Le droit international, Paris 1904, 3 vol.

Ortolan. — Règles internationales et diplomatie de la mer, 4e édit., Paris, 1864, 2 vol.

Pascaud. — L'Inviolabilité de la propriété privée ennemie dans les guerres maritimes, Paris 1897.

Perels (F.). — Manuel de droit maritime international. Trad. Arendt (L.), Paris, 1884.

Pistoye et Duverdy (de). — Traité des prises maritimes, Paris 1859, 2 vol.

Politis (N.). — La déclaration de Londres de 1909 sur divers points de droit maritime, Journal Clunet, 1909.

Raynaud. — Du principe de la course d'Etat, Paris 1900.

Renault (L.). — Les deux Conférences de la Paix. Paris 1908.

— La Conférence navale de Londres, Paris 1909.

RICHET. — Les guerres et la paix, Paris 1899.

RIVIER (A.). — Principes du droit des gens. Paris 1896.

ROLIN-JAEQUEMYNS. — Observations à l'Institut de droit international, Revue de droit international, année 1875.

SUMMER-MAINE. — La Guerre. Le Droit international. Paris 1890.

TESTA (C.). — Le droit public international maritime. Edit. française, Paris 1886.

TWISS (Sir TRAVERS). — Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes, Paris 1887, 1889, 2 vol.

— Le droit des belligérants sur mer d'après la déclaration de Paris. Revue de droit international, année 1884.

VATTEL. — Droit des gens, 1863.

WESTLAKE (J.). — Etude sur les principes du droit international. Edition française, Nys, Paris, 1895.

— Observations sur l'article de M. Gessner : De la réforme du droit maritime de la guerre. Revue de droit international, année 1875.

WHEATON. — Eléments du droit international. Leipzig, 1864, 2 vol.

— Histoire des origines, des progrès et des variations du droit des gens, Leipzig, 1853, 2 vol.

WILDMAN. — Institutes of international Law, Londres, 1849-1850.

Du caractère ennemi de la Propriété privée

DANS LA GUERRE MARITIME

à la Conférence Navale de Londres

(4 Décembre 1903 - 25 Février 1909)

INTRODUCTION

A la deuxième Conférence de la Haye, tenue en 1907, M. de Martens s'exprimait ainsi:

« Quand nous avons codifié les lois de la guerre, sur « terre ou sur mer, nous l'avons fait, non pour glo- « rifier la guerre et la force brutale, nous les avons « écrites, au nom de la pitié qui est dans le cœur « humain, au nom du droit qui doit régir notre rai- « son, et au nom sacré de la paix, qui est l'idéal des « aspirations humaines » (1).

A l'époque présente, à mesure que la science augmente la force des engins destructifs, rendant les

(1) Actes et Documents de la deuxième Conférence de la Haye. Vol. III, pp. 924-925.

guerres plus meurtrières, — et que tous les grands Etats du monde civilisé multiplient sans cesse les impôts (1), pour avoir sous la main des armées permanentes, toujours plus nombreuses, mieux commandées, mieux pourvues d'armes nouvelles, de chefs habiles, et prêtes à marcher sur l'ennemi au premier signal, — un mouvement très marqué d'opinions, — que les conférences de la Haye de 1899 et 1907 ont accentué encore, — se dessine en faveur de la paix.

Malgré les dernières guerres qui ont ensanglanté l'Europe, le grand mouvement humanitaire du XVIII^e^ siècle a continué sa marche ascendante, et a montré aux hommes que les Nations sont unies par des liens de toutes sortes, que les divers peuples, selon l'idée exprimée par Sully, dans un mémoire à Henri IV, sont dans un état de dépendance réciproque, par leurs relations, au point de vue commercial et économique.

Le XIX^e^ siècle marque les efforts remarquables réalisés pour arriver à la solution amiable des conflits internationaux. La conscience publique semble se révolter contre les forfaits commis en temps de guerre; les peuples comprennent, maintenant, que la paix est un élément de prospérité et unissent leurs efforts pour réaliser cet idéal si beau.

(1) En France, 30 0/0 des recettes fiscales sont consacrés à l'armement. L'Allemagne dépasse de beaucoup ce chiffre effroyable.

On se rend compte que si autrefois les conflits armés ont produit des effets bienfaisants, — l'émancipation des races humaines, la complète indépendance des nations n'ont pu être obtenues qu'au prix de victoires et de sang versé, — aujourd'hui, contrairement à l'opinion de Th. Morus, « il n'est pas nécessaire que les guerres se rallument de temps en temps » (1).

Les efforts accomplis jusqu'alors ont abouti à d'heureuses conséquences. L'idée d'un droit international, notamment, a fait des progrès, et les résultats obtenus dans la codification du droit des gens permettent déjà d'arriver à la solution juridique de nombreuses questions internationales.

De plus, la pratique de l'arbitrage tend chaque jour à se généraliser davantage (2). Des tentatives, même, ont été faites pour l'institution d'un tribunal arbitral permanent; ces essais n'ont pas été couronnés de succès, mais si l'arbitrage entre nations n'est pas encore déclaré obligatoire et total, des traités importants ont consacré cette mesure (3).

(1) V. Thomas Morus, *l'Utopie*.

(2) V. Richet, *Les Guerres et la Paix*. Paris 1899. P. 109 à 120.

(3) Le 14 mars 1911, Sir Edward Grey a fait, à la Chambre des Communes, un important discours sur l'arbitrage obligatoire, entre les Etats-Unis et l'Angleterre, sur toutes les questions, y compris celles se rapportant aux intérêts vitaux, aussi bien qu'à l'honneur national. Ce discours a été accueilli, en Angleterre, avec une grande confiance. Si ce traité était adopté, il pourrait se faire que, dans la suite, plusieurs grandes nations y adhèrent ou signent entre elles de semblables conventions.

Les rapports incessants établis entre les nations, par suite des facilités des communications et de l'accroissement du commerce, — l'ingérence des peuples de plus en plus importante dans les affaires de l'Etat, — le développement continuel des idées démocratiques, — les transformations réalisées et qui pourront l'être des Monarchies en Républiques vraiment démocratiques (car toutes les monarchies, toutes les aristocraties, sont filles de la guerre) (1), — l'institution, à la base des Etats, d'une constitution qui empiète sur les pouvoirs des princes et leur enlève toute initiative personnelle, — la force de l'opinion publique qui sert de frein aux gouvernants, — tout celà, constitue des facteurs, qui contribuent et contribueront au règlement amiable des conflits entre nations.

Ce sera l'honneur du XX^e^ siècle, sinon de supprimer les guerres, (pourra-t-on jamais arriver à ce résultat!...), du moins d'écarter les causes de conflits, dans une plus large mesure que ne l'ont fait les siècles passés, et de codifier le droit de la guerre, encore bien vague, en règles précises, conformes à la justice et à l'humanité, laissant de moins en moins place à l'arbitraire et à la barbarie.

Si, à l'heure actuelle, la guerre est encore inévitable, des efforts communs sont tentés pour la réglementer

(1) Letourneau, *La Guerre dans les diverses races humaines.* Paris 1895, p. 556.

et en écarter les effets désastreux. L'idée d'un droit de la guerre a gagné les esprits et, après être restée pendant quelques temps dans le domaine de la doctrine, elle a fini par recevoir une consécration pratique.

Depuis 1856, les efforts de la diplomatie ont abouti à établir des lois qui, maintenant, s'imposent à tous les peuples civilisés. Le principe « que la fin justifie les moyens », fort en honneur chez certains écrivains ou hommes d'Etat allemands, est rejeté comme contraire aux lois de l'humanité. Une codification du droit de la guerre se généralise et la fin du XIX^e^ siècle est marquée par des progrès immenses réalisés dans cette voie nouvelle.

Aujourd'hui, des conventions internationales ont réglementé des points excessivement importants et ont introduit, dans les lois de la guerre, un peu plus de modération et d'humanité :

La déclaration de Paris de 1856, — les conventions de Genève de 1864 et 1868, — le projet de déclaration internationale, arrêté par la Conférence de Bruxelles en 1874, — les Conférences de la Haye de 1899 et 1907, — ont imposé des règles uniformes, auxquelles les Etats ne sauraient se soustraire, sans rencontrer le désaveu unanime de toutes les puissances civilisées.

Les Conférences de la Haye sont particulièrement importantes. M. Renault a considéré l'œuvre de La

Haye, envisagée dans son ensemble, comme la base solide du droit des gens théorique et pratique (1).

Jusqu'à la fin du XIX^e^ siècle, on s'était préoccupé surtout de la guerre terrestre, à cause de sa grande fréquence, des cruautés qui y étaient commises, et des excès épouvantables auxquels elle donnait libre carrière (2). Les soldats victorieux, massacraient hors des champs de bataille, pillaient, volaient, se livraient aux pires horreurs, sous les yeux de leurs chefs, qui les encourageaient. Les guerres de Louis XIV, nous offrent l'exemple de ces atrocités. Tout était laissé à la liberté et à l'arbitraire des bélligérants; une réglementation sévère s'imposait.

Les coutumes de la mer étaient fort incertaines; comme le dit M. de Boeck, le droit de la guerre maritime a été, longtemps, l'enfant délaissé du droit public (3). On n'était pas arrivé, en raison de l'attitude hostile de l'Angleterre, à une entente internationale pour réglementer la guerre sur mer.

La Grande-Bretagne, en effet, pour s'assurer la souveraineté exclusive des mers, avait une politique égoïste, exorbitante, qu'elle suivait avec une grande habileté. S'étant fait un droit à elle-même, dans

(1) L. Renault, *les Deux Conférences de la Paix*, Avant-Propos. Paris 1909, pp. 7 et 8.

(2) Letourneau, Op. cit., pp. 535, 536, 537.

(3) De Boeck, *De la Propriété privée ennemie sous Pavillon ennemi*. Paris 1882, p. 748.

l'intérêt de ses plans, — droit qu'elle essaya de faire accepter par toutes les nations européennes, — elle s'était fermement opposée à des accords, qui l'eussent obligée à renoncer aux principes qu'elle avait toujours consacrés. L'unification du droit, en la matière, ne pouvait se faire sans elle, pour qui la guerre maritime était alors la principale et la seule directement intéressante.

Pendant longtemps, cette nation, devenue maîtresse des mers, put agir en souveraine, sans qu'on vînt mettre un terme à ses prétentions tyranniques. Mais pendant le XIX^e^ siècle, de puissantes marines militaires et marchandes, — naguère à l'état embryonnaire, — ayant sillonné les océans (1), les exigences de la Grande-Bretagne pesaient lourdement.

La diversité des principes admis par les différentes nations, entraînait une incertitude et des inconséquences pratiques, nuisibles aux bélligérants et aux neutres. La nécessité d'un droit uniforme, réglant les rapports sur mer, devenait de plus en plus pressante.

Au Congrès tenu à Paris, en 1856, des problèmes de droit maritime avaient été abordés et la déclaration qui en résulta proclamait l'abolition de la course l'inviolabilité de la marchandise ennemie sous pavillon ennemi, à l'exception de la contrebande de guerre, et réglait le blocus.

(1) De l'Allemagne, des Etats-Unis et du Japon surtout.

L'Angleterre, à ce moment alliée de la France contre la Russie, fut contrainte d'accepter cette déclaration.

Ces regles, sur l'interprétation desquelles on n'était pas d'accord, laissaient subsister des usages contradictoires, très nuisibles au commerce universel. Puis, un demi-siècle passa avant la réalisation de nouvelles réformes.

A la Conférence de Bruxelles de 1874, des propositions furent faites touchant certaines questions de la guerre navale, mais l'Angleterre écarta, d'avance, toute discussion relative à ce point. Son attitude ne différa pas lors de la première Conférence de la Haye en 1899. Par suite de son opposition systématique, cette dernière assemblée diplomatique ne put aboutir qu'à l'extension, à la guerre maritime, des règles de la Convention de Genève du 22 août 1864, protégeant les militaires blessés ou malades, et neutralisant, en principe, les ambulances et les hôpitaux militaires, avec leur personnel.

Ce n'est qu'en 1907, à la deuxième Conférence de la Haye, que de réels progrès furent réalisés. M. Renault fait observer que les délibérations de cette Conférence ont abordé presque tous les problèmes juridiques que soulève la guerre maritime (1).

A la suite de cette Conférence, des conventions ont

(1) L. Renault, *La Conférence navale de Londres*. Paris 1909 Avant-Propos, p. 3.

été signées, le 18 octobre 1907, posant des règles concernant le régime des navires de commerce au début des hostilités; la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre; la pose des mines sous-marines automatiques de contact; le bombardement par des forces navales; certaines restrictions à l'exercice du droit de capture; l'institution d'une Cour internationale des Prises; les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime, etc...

La Grande Bretagne, à cette Conférence, montra une grande largeur d'esprit, et, non seulement elle ne fit aucune obstruction, pendant les votes des différentes propositions, mais elle prit une part active à l'élaboration des conventions adoptées. Tous les problèmes juridiques, que soulève la guerre maritime, n'avaient pu être abordés, mais, comme le fait remarquer M. Renault, d'utiles semences étaient jetées pour l'avenir.

L'avenir a été proche. Un pas de plus vient d'être fait dans la voie du progrès; une nouvelle colonne vient d'être édifiée dans le Temple de la Justice. Une Conférence navale, réunie à Londres, sur l'initiative de la Grande Bretagne, constitue l'un des événements les plus décisifs de l'histoire contemporaine, en matière de droit maritime international.

La déclaration du 26 février 1909, en consacrant des règles précises, a substitué l'uniformité à la diversité, qui portait une si grave atteinte aux relations com-

merciales internationales. Désormais, les belligérants et les neutres ne seront plus voués à une incertitude intolérable sur l'étendue de leurs droits et de leurs devoirs; une ligne de conduite leur est dictée en termes précis. Cette réglementation leur permettra d'éviter tous les abus, toutes les surprises, dont les conséquences ont été, jusqu'alors, si regrettables.

Mais, malgré les efforts apportés de part et d'autre, et la ferme volonté d'arriver à un accord général, l'entente n'a pu se faire sur tous les points, — que nous exposerons plus loin, — soumis à la Conférence. Deux questions : celle de la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre en haute mer, et celle du caractère ennemi de la propriété privée n'ont pu être résolues définitivement.

Nous nous proposons d'étudier spécialement les règles admises pour la détermination du caractère ennemi et serons amené, de ce fait, à envisager la question de la légitimité du droit de prise.

Il nous semble, en effet, impossible d'entreprendre une étude sur un ensemble de règles qui régissent l'exercice d'un droit, sans nous demander si ce droit se justifie par son utilité, ou si, au contraire, il ne devrait pas disparaître, — comme contraire à la justice et à l'humanité, — par suite de l'adoption de la règle de l'inviolabilité de la propriété privée, que d'excellents esprits s'évertuent à faire admettre.

Nous ne croyons pas qu'une semblable réforme

puisse être appliquée. Nous désirons ardemment une paix durable — sinon perpétuelle — et préférons, lorsque les nations se croient dans la nécessité de faire appel à la violence et à la guerre, que les coups soient portés principalement au commerce; ce qui permet de priver les Etats de leurs principales ressources et d'arriver plus facilement au rétablissement de la paix, en raison de l'impossibilité dans laquelle les belligérants se trouvent de continuer plus longtemps les hostilités.

Nous exposerons ensuite les deux systèmes en présence, consacrant des principes bien différents pour la définition de la propriété privée ennemie, et examinerons les travaux de la Conférence de Londres sur cette question.

De l'œuvre accomplie, il en résulte certaines règles importantes, mais nous aurons le regret de constater que le problème n'est pas encore résolu. La question principale reste en litige: A quoi s'attachera-t-on pour déterminer le caractère neutre ou ennemi du propriétaire d'un navire ou de sa cargaison ?

Les plénipotentiaires, réunis à Londres, n'ont pu s'entendre sur ce point.

CHAPITRE PREMIER

CONDITION DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE ENNEMIE DANS LA GUERRE MARITIME

Ire Section. — Historique.

Le titre de notre travail semblerait, au premier abord, devoir exclure toute étude historique se rapportant à la propriété neutre. Envisageant la situation faite, dans la guerre maritime, à la propriété privée ennemie, on pourrait être tenté de croire qu'il nous suffisait d'exposer les pratiques admises, jusqu'à nos jours, à l'égard des vaisseaux ennemis et des cargaisons ennemies.

Mais passer sous silence l'histoire de la propriété neutre, serait un manque de logique.

Dans les temps anciens, comme dans les temps modernes, marchandises et navires ennemis furent sujets à confiscation. Seulement qu'a-t-on entendu par propriété ennemie? A quels biens a-t-on reconnu

le caractère ennemi? Sous quelles conditions la propriété privée a-t-elle pu être saisie sur mer?

Pendant de longs siècles, la jalousie commerciale qui s'est emparée de tous les peuples navigateurs n'a fait que fortifier cette idée que la propriété appartenant aux ennemis devait être poursuivie jusque sous pavillon neutre. Bien plus, par une sorte de fiction, pour arriver plus facilement à écraser les peuples rivaux et anéantir leur commerce, les Etats maritimes se sont efforcés, bien souvent, d'étendre la notion du caractère ennemi du navire et de la cargaison, au point d'anéantir le commerce neutre ; marchandises et navires neutres ont été offerts en proie aux belligérants.

Appliquant une théorie connue sous le nom de système de l'*infection hostile,* ces grandes puissances maritimes, invoquant la nécessité de sauvegarder leurs intérêts primordiaux, confisquèrent, sans scrupules, les biens neutres chargés sur un navire ennemi et les navires neutres transportant des cargaisons ennemies. Cette propriété neutre, disait-on, servant aux intérêts de l'ennemi, est atteinte par une sorte de contamination et, comme telle, doit subir le sort réservé aux biens ennemis.

Cette pratique, employée avec plus ou moins de rigueur, suivant les époques et selon l'intransigeance plus ou moins absolue des Etats maritimes, subsista jusqu'en 1856, et ce n'est qu'à cette date qu'on

renonça définitivement à la théorie de la contamination ou infection hostile.

Pour être complet et précis, nous ferons donc rentrer, dans notre historique, l'examen de l'application de cette théorie, qui a été faite par les différentes puissances maritimes.

§ 1. — *Antiquité.*

Le caractère de la guerre, aux époques les plus reculées, était la destruction de l'ennemi. Hommes et femmes, vieillards et enfants, étaient massacrés; les blessés étaient exterminés.

Si la vie humaine n'était pas respectée, il va de soi que la propriété ennemie l'était encore moins; les valeurs mobilières, les objets précieux, qui n'étaient pas détruits, étaient remis au roi, au chef, qui procédait au partage.

Les guerres des Assyriens, des Mèdes, des Perses, des Hébreux, des Egyptiens, furent des guerres d'extermination.

La mer était le théâtre de crimes et de brigandages; on devait s'y défendre contre les attaques des hommes. La piraterie se mêla bien longtemps, non seulement à la guerre, mais au commerce maritime.

Les Phéniciens, les Carthaginois, les Etrusques, les premiers Grecs (1) virent leur commerce prospérer sous la protection de leur piraterie (2). La piraterie était un métier; dès qu'une guerre maritime éclatait, des flottilles de pirates, faisaient main basse sur les ennemis, et même sur les navigateurs étrangers à la guerre; les naufragés n'étaient pas plus respectés; réduits en esclavage, leurs effets et leurs marchandises étaient confisqués.

Avec les progrès de la civilisation, le développement intellectuel, vont apparaître les premières mesures contre la piraterie. Les Rhodiens s'employèrent les premiers à extirper cette plaie de la navigation maritime; les Grecs et les Romains suivirent leur exemple. Les empereurs romains ordonnèrent de sévir rigoureusement contre les ravisseurs d'objets naufragés. L'histoire raconte que Pompée, sur les ordres du Sénat, entreprit contre les pirates une expédition restée célèbre par son succès.

Pendant toute cette période, la guerre maritime est exempte de toute règle; le droit de prise est illimité. « Tout ce qui se prend sur l'ennemi (hostis) (3),

(1) Les premiers Grecs étaient tous pirates. *Esprit des Lois*, t. I, p. 478.

(2) La piraterie était considérée comme une profession très honorable. Les lois de Solon toléraient les Sociétés de pirates.

(3) Pendant longtemps, le même mot *hostis*, dont on se servait pour désigner un étranger s'appliqua à ceux que l'on appelle maintenant ennemi.

tombe aussitôt au pouvoir du capteur », dit la loi romaine. (*Quæ ex hostibus capiuntur jure gentium statim capientium fiunt.*) Ce principe s'appliquait aux personnes comme aux choses; les hommes libres tombaient aussi en esclavage « *Adéo quidem est et liberi homines in servitutem deducantur* ». L'*occupatio bellica* fut toujours, aux yeux des Romains, le mode d'acquisition par excellence (1). La même théorie était admise sur terre et sur mer; la propriété du navire et de la cargaison, appartenant à l'ennemi, passait immédiatement au capteur.

Le droit de « reprise ou de postliminie » vint limiter ce principe rigoureux. Inventé pour rétablir dans ses droits le citoyen romain qui, prisonnier de guerre, réussissait à rentrer dans sa Patrie, il fut étendu aux choses que les Romains tenaient pour les plus précieuses après la liberté: aux immeubles que l'ennemi cessait de détenir, et aux esclaves que leurs anciens maîtres pouvaient ressaisir. Les meubles étaient définitivement perdus pour le propriétaire primitif.

On a contesté que le droit de postliminie s'appliquât aux navires. Cauchy prétend qu'une raison politique, l'utilité de ressaisir des instruments bons pour la guerre, le fit appliquer aux « navires de com-

(1) La translation de propriété, qui dérivait de l'*occupatio bellica*, était immédiate, instantanée.

bat » et aux « navires de charge » (1). D'autres auteurs s'opposent à cette idée: Les navires étant censés n'avoir jamais changé de propriétaire s'ils étaient repris avant d'avoir été conduits en lieu sûr « *intra præsidia* » par l'ennemi (2). Le navire une fois conquis définitivement par le capteur, le propriétaire perdait tout droit sur lui.

Nous nous rangeons à cette dernière opinion, car navire et cargaison sont un objet de butin comme un autre; en règle, tout ce qui était meuble était définitivement perdu pour le propriétaire primitif quand l'ennemi s'en emparait « *Si quid bello captum est, in præda est; non postliminio redit* » (*D.*, 49-15-28).

Les progrès réalisés par les Romains dans le sens du respect de la propriété privée sur mer ne sont pas contestables: la piraterie est condamnée, les biens des naufragés et les naufragés eux-mêmes sont respectés, mais les personnes et les choses restent l'enjeu de la guerre; le bien de l'ennemi est celui du vainqueur.

(1) Cauchy, *Le Droit maritime international*, Paris, 1861, t. I, p. 189.

(2) V. notamment De Boeck. Op. cit., p. 11.

§ 2. — *De l'avènement du Christianisme à la fin du Moyen Age.*

L'esprit belliqueux des peuples primitifs se retrouve chez les Barbares qui renversèrent l'Empire d'Occident. La guerre était la principale occupation, sinon la seule, d'un homme libre. Le christianisme avait apporté une idée nouvelle: l'idée de fraternité humaine; mais les mœurs ne s'adoucirent guère. Les conquérants étaient des guerriers; la force était le seul droit qu'ils reconnaissaient.

La faiblesse des derniers empereurs, l'invasion des Barbares, la complaisance des seigneurs féodaux et des souverains, apportèrent une recrudescence de barbarie dans les luttes sans cesse plus violentes et plus fréquentes. Les mers étaient sillonnées par des bandes de pirates; les commerçants étaient sans cesse exposés aux violences de la part de ces brigands. Les cités italiennes se coalisèrent contre les pirates; l'usage des voyages de conserve (1) se généralisa. Bientôt les commerçants s'armèrent, et non contents de repousser les attaques des pirates, ils les poursuivirent et s'emparèrent de leur butin. Peu à

(1) Les maîtres des navires formaient des associations pour naviguer de conserve et se prêter mutuellement secours en cas d'attaque.

peu, ces armateurs se servirent des armes de leurs navires, soit pour venger une insulte reçue, soit pour écarter un concurrent plus faible. Les particuliers se faisaient justice à eux-mêmes. Des querelles interminables, de véritables guerres privées entre les citoyens, naquirent de cet état de choses.

Les Etats n'avaient pas encore de marine militaire; quand une guerre éclatait, tous les navires des sujets étaient autorisés à courir *sus à l'ennemi* sans aucune autorisation. Les corsaires agissaient en maîtres et en pleine indépendance. Maîtres absolus des mers, ils exercèrent d'affreux brigandages. Les annales du XII^e^ et du XIII^e^ siècle font foi de leur piraterie; les naufragés n'étaient plus respectés. On vit des seigneurs s'entendre avec des *locmans* ou *toueurs* pour faire périr les bâtiments étrangers, ou allumer des feux trompeurs pour multiplier les naufrages (1)

Il va de soi, que la propriété privée ennemie n'était pas respectée.

Cependant le christianisme avait semé des idées généreuses de charité, de concorde. Les guerres privées devenant plus rares sur terre, les Etats de l'Europe se constituant d'une façon plus solide, on chercha à mettre fin aux querelles maritimes.

Désormais, il fut défendu de se livrer à des voies

(1) V. Hautefeuille, *Histoire des Origines, des Progrès, des Variations du Droit maritime international.* Paris 1858, P. 112.

de fait, avant de s'être adressé aux *conservateurs de la paix*. Avant de mettre à la voile, les sujets des Etats durent faire la déclaration qu'ils voulaient prendre part aux hostilités; les souverains exigèrent qu'une autorisation spéciale leur fût donnée, *une lettre de marque*. Dans la plupart des pays, les armateurs en course durent fournir une caution, pour répondre des dommages qu'ils pourraient causer aux marchands nationaux ou étrangers non ennemis. Tout armement non autorisé fut taxé de piraterie et brigandage.

Le « *breve curiæ maris* » de Pise (de 1298) constate le droit et l'usage d'imposer ce cautionnement et le statut de Genève de 1316 présente cette obligation comme une condition devenue « obligatoire » pour tout navire armé sortant du port.

Le jugement des prises fut confié à des magistrats spéciaux — amiraux, consuls, prud'hommes de la mer, etc... — qui statuaient d'après l'usage et l'équité plutôt que d'après la loi écrite (1).

(1) Pendant cette période, des lois maritimes existaient bien; mais elles ne formaient que des fragments législatifs, des simples décisions, qui ne constituaient pas un corps de droit maritime. Ainsi, les « Assises de Jérusalem », le vieux Code d'Islande, connu sous le nom de « Grâgâs », les statuts de Venise, des villes hanséatiques, de Barcelone, les « Roles d'Oléron » et le « Consulat de la mer », ne créaient aucun droit nouveau, aucun usage nouveau, et ne faisaient que constater les coutumes qui existaient, depuis plus ou moins de temps, au moment de leur rédaction.

Pendant la période de l'antiquité, les biens appartenant à un étranger étaient confisqués à l'égal des biens appartenant à un ennemi.

Maintenant, l'ennemi est distingué de l'étranger. Dans la guerre maritime, la condition de la propriété privée est surbordonnée au caractère hostile.

Le belligérant peut saisir le navire de commerce ennemi et la marchandise ennemie qu'il transporte. La question est tellement peu douteuse, que le Consulat de la mer ne fait que rappeler cette règle dans le passage suivant (Chap. ou art. 276) :

« Lorsqu'un navire, allant ou venant, ou étant en « en course, rencontre un navire marchand, si ce « dernier appartient à des ennemis, ainsi que sa « cargaison, il est inutile d'en parler, parce que « chacun est assez instruit pour savoir ce qu'il doit « faire, et dans ce cas, il n'est pas nécessaire de « donner de règle ».

Il déclare de bonne prise tout ce qui présente le caractère de « propriété ennemie » : La marchandise ennemie, transportée par un navire neutre, est saisissable; le navire, et la partie de la cargaison qui est neutre, doivent être laissés libres. Le capitaine du bâtiment doit déclarer la nature de la marchandise qu'il transporte; s'il a à son bord des marchandises ennemies, il est tenu de suivre le capteur au port où il lui plaît de le conduire. Le neutre n'obéissant pas à ces injonctions, le bâtiment pourra être coulé. Si les

marchandises ennemies sont saisies, le frêt devra être payé au propriétaire du navire (1).

De même, le navire ennemi, qui transporte des marchandises neutres, est confiscable. Le Consulat de la mer exige que les marchandises soient restituées à leur propriétaire, à charge par celui-ci de payer le frêt du navire au capitaine. Si la partie neutre de la cargaison est plus considérable que celle de l'ennemi, le neutre pourra racheter le navire et les propriétés ennemies qui s'y trouvent (2).

(1) L'article ou chapitre 276 du Consulat de la Mer, tel qu'il est rapporté par Pardessus, est ainsi conçu :

« *Lorsqu'un navire armé, allant ou revenant, ou étant en course, rencontre un navire marchand..... Si le navire qui sera pris appartient à des amis, tandis que la marchandise qu'il porte appartient à des ennemis, l'amiral du vaisseau armé peut contraindre et forcer le vaisseau ami qu'il aura pris, à lui apporter ce qui appartiendra à des ennemis, à la charge, néanmoins, par l'amiral, de payer au patron de ce navire tout le frêt qu'il aurait dû recevoir s'il avait porté la cargaison là où il devait la décharger..... Si le patron refuse de porter les marchandises ennemies qui sont sur son navire jusqu'à ce que ceux qui les avaient prises soient en lieu de sûreté, bien que l'amiral lui en donne l'ordre, celui-ci peut le couler à fond, ou l'y faire couler s'il le veut, sauf qu'il doit sauver les personnes qui montent le navire..... Mais il faut entendre que toute la cargaison, ou la majeure partie appartient à des ennemis.....* » V. Heffter, *Droit international de l'Europe*, 3e édition, pp. 313-314.

(2) Article 274 : « *Si le navire appartient à des ennemis et la cargaison à des amis, les marchands qui s'y trouvent et à qui la cargaison appartient, doivent s'entendre avec l'amiral pour racheter, à un prix convenable, et comme ils le pourront, le navire qui est de bonne prise, et il doit leur offrir une composition ou perte raisonnable, sans leur faire supporter aucune injustice. Mais si*

La propriété privée des neutres est donc pleinement sauvegardée : le « navire ami », quand même il transporte des marchandises ennemies, et la « marchandise amie », quand même elle est transportée par des navires ennemis, sont respectés.

Pendant le Moyen-Age, aucun traité conclu entre les nations maritimes, du midi de l'Europe, qui ait consacré les usages rapportés par le Consulat de la mer, n'a été retrouvé. Au contraire, plusieurs conventions, conclues dans le Nord, ont appliqué les principes du Consulat. Cela tient, sans doute à l'habitude des peuples méridionaux, d'avoir une législation commune, « la loi romaine », et de l'exécuter sans avoir besoin de rédiger des actes internationaux (1).

En 1221, les villes d'Arles et de Pise, consacrent les coutumes rappelées par le Consulat.

Une convention signée en 1406 par Henri IV, roi d'Angleterre, et Jean sans Peur, duc de Bourgogne, prononce la confiscation de la propriété ennemie chargée sur un navire neutre et décide que le capi-

(1) V. Hautefeuille, Op. cit., p. 137.

---

les marchands ne veulent pas faire un accord raisonnable avec l'amiral, celui-ci a le droit d'armer le navire et de l'envoyer au lieu où lui-même aura armé, et les marchands seront obligés de payer le frêt de ce navire, de même que s'il avait porté leur cargaison au lieu pour lequel elle était destinée, et rien de plus. »

taine neutre n'aura pas droit au frèt de la marchandise ennemie qu'il transporte (1).

En 1460, la nation anglaise conclut, avec la république de Gênes, un traité où la même disposition se retrouve.

Malheureusement, un traité conclu le 2 juillet 1463, entre Edouard IV, roi d'Angleterre, et François, duc de Bretagne, contient une grave atteinte aux principes du Consulat. Il déclare que les marchandises des sujets de l'un des deux Etats, trouvées à bord de vaisseaux ennemis, seront confiscables (2).

La même stipulation se retrouve dans le traité conclu le 22 juillet 1486, par Henri VIII, roi d'Angleterre, et le même François, duc de Bretagne. La fausse maxime : « *Navire ennemi, confisque robe d'amis* » fait son apparition. Inventée par la haine de l'Angleterre, qui prévoyait déjà ses destinées mari-

(1) Cette convention fut renouvelée plusieurs fois depuis, notamment en 1417-1426 et 1478. On y dit : « *Les marchands, maisters de niefs et mariniers du dit pays de Flandre, ou demourant en Flandre, ne amèneront par fraude ne couleur quelconque aucuns biens ou marchandises des ennemis des Anglois par mer; et en cas qu'ils en seront demandés par aucuns écumeurs ou autres gens de la partie d'Angleterre, ils en feront bonne et juste confession.* » Rymer, t. III, p. 88, cité par Hautefeuille, Op cit., pp. 137-138.

(2) « *.....Et, par ce qui est dit au présent traité, n'est pas entendu que si les gens de Bretagne mettoient leurs personnes, biens ou marchandises en navire de partie d'ennemis de nous....., que les gens des dits ports d'Angleterre ne puissent prendre et acquérir à eux les personnes et biens qu'ils prendront dedans les navires ennemis.....* » Lampredi, *Commerce des Neutres*, 2e partie. Cité par Hautefeuille, Op. cit., page 139.

times et s'unissait aux grands vassaux révoltés contre nos rois, elle devait se maintenir pendant de longs siècles et laisser des traces jusqu'au XIX[e] siècle.

§ 3. — *De la fin du Moyen Age aux traités d'Utrecht* (1713)

La découverte du Nouveau-Monde et du chemin des Indes donna à la navigation une forte impulsion. L'essor des marines européennes fut prodigieux; des flottes nombreuses et formidables se créèrent sur l'Océan. Une jalousie commerciale s'empara de tous les peuples se livrant au négoce; ceux-ci cherchèrent à profiter de la guerre pour anéantir le commerce de leurs voisins, qui était considéré comme une source féconde de richesses, et s'assurer l'empire exclusif de l'Océan. Toutes les nations européennes se hâtaient de prendre leur part de l'immense découverte due à la science et à l'intrépidité de Christophe Colomb, et toutes se disputaient les établissements coloniaux et les conquêtes de chacune d'entre elles.

La rivalité commerciale devint la cause principale des guerres de toute cette époque. Les puissances s'efforcèrent, non pas seulement d'affaiblir et d'anéantir l'ennemi dont elles redoutaient la prépondérance, mais aussi d'atteindre les peuples restés étrangers aux hostilités, et se trouver ainsi en pos-

session d'une sorte de monopole universel. Cette jalousie commerciale se retrouve dans toutes les guerre où se trouvèrent mêlées la Hollande, l'Espagne, l'Angleterre et la France.

Pendant la période précédente, de grands progrès avaient été réalisés : la course était réglementée et ses abus réfrénés. L'anarchie maritime va réapparaître et entraînera de véritables actes de piraterie, organisés par les souverains eux-mêmes. La course devint l'arme naturelle, dont les puissances se servirent pour anéantir leur ennemi; les navires corsaires, plus agiles que les gros vaisseaux armés, étaient tout désignés pour servir dans ces guerres de ruses, de surprises, de maraudes. On supprima, il est vrai, les lettres de marque accordées en temps de paix à un citoyen à titre de représailles, mais la course de guerre prit d'immenses développements.

Les obligations auxquelles étaient soumis les corsaires, pendant la période précédente, étaient maintenues par les ordonnances qui réglementaient la course (1); des traités nombreux limitèrent les cas

(1) La France, en 1400, exigea la nécessité d'un congé de l'amiral; l'Angleterre l'ordonna en 1414. L'ordonnance de 1584, renouvela cette prescription, imposa la caution et le jugement des prises. L'ordonnance de 1681, contient toutes les règles relatives à la course; elle assujettit les armateurs à déposer un cautionnement en argent pour garantir la réparation des dommages qu'ils pourraient causer. L'Espagne, en 1611, le Danemarck, en 1710, la Hollande en 1597, 1622 et 1705, l'Angleterre en 1707, rendirent des ordonnances contenant les mêmes prescriptions.

de prises autorisées; mais les puissances, comprenant que les armateurs formaient un instrument de guerre qui leur était indispensable, fermèrent les yeux sur toutes les déprédations qu'ils commirent. Les « gueux de la mer » étaient trop utiles pour qu'on leur imposât des garanties qui puissent les décourager; les lois des Etats ne furent jamais exécutées loyalement. Pour les encourager, on multiplia les causes de prises des navires neutres; on valida sans examen toutes les saisies faites par eux; les magistrats fermèrent les yeux sur des actes abominables de brigandages. L'approbation secrète des gouvernements assura la plus grande impunité à tous ces excès.

L'Edit français de 1584 ordonnait même que les corsaires fussent à l'abri de toutes réclamations au sujet des déprédations commises par leurs navires, à moins qu'il ne fut prouvé contre eux qu'ils eussent été « présents, participants ou complices, à faire les « dites déprédations ou qu'ils eussent pris part « esdicts biens déprédez », auquel cas, « si la prise « était trouvée mauvaise, leur responsabilité ne « devait pas s'étendre au delà de la part de butin par eux reçue (1) ». On arrivait ainsi à ruiner plus

(1) Article LXXI de l'Edit de Mars 1584 (Pardessus, t. IV, pp. 316-317). Cité par Caucy, Op. cit., t. II, p. 168.

facilement le commerce de ses ennemis et celui de ses amis, et satisfaire sa jalousie commerciale.

Avec cette tendance des peuples maritimes, qui les poussait à dominer, à écraser leurs rivaux, même restés en paix, la civilisation fut inévitablement ramenée vers la barbarie. Les usages maritimes reconnus par le Consulat de la mer, furent aggravés, et l'histoire de cette période présente un spectacle étrange, déplorable, où les souverains, guidés par des sentiments humanitaires, par un esprit de civilisation, signent des traités contenant renonciation aux actes de piraterie de leurs corsaires, mais, — poussés par un instinct de domination, — imposent des règlements, violant leurs engagements, et rendant complètement illusoire l'exécution de ces actes internationaux.

Le Consulat de la mer avait consacré deux règles alors en usage :

1° Les propriétés ennemies sur navires neutres, étaient sujettes à confiscation, mais le bâtiment restait libre et le capitaine devait toucher le frêt pour le transport de la marchandise saisie.

2° Les propriétés neutres sur navires ennemis étaient respectées ; elles devaient être restituées à leur propriétaire, qui pouvait racheter le navire et les cargaisons ennemies qui s'y trouvaient, si la partie neutre de la cargaison était plus considérable que celle de l'ennemi.

Examinons l'application qui en a été faite et les principes admis pendant ces temps si troublés :

A. *Propriétés ennemies sur navires neutres*

L'ancienne coutume était assez généreuse; elle ne frappait que la marchandise elle-même. La règle qui avait été consacrée par le traité de 1463, ne tarda pas à recevoir une application générale, et l'ordonnance de 1584 constate son apparition dans le droit français.

On ne se contenta plus de saisir les marchandises ennemies sur les navires neutres, mais les bâtiments eux-mêmes furent l'objet de confiscation, comme si le propriétaire neutre, se livrant au transport des propriétés ennemies, devenait ennemi par ce simple fait. On violait ainsi les règles de la justice et de l'équité, pour satisfaire l'avidité des corsaires, et parvenir plus facilement à enlever aux rivaux toutes leurs ressources.

L'ordonnance de 1584 s'explique sans détour sur ces procédés et donne à cet égard des motifs qui méritent d'être cités : « *Pour ce que, disait-elle, par « cy devant, sous couleur de pratiques et intelligences « que ont aucuns de nos alliés et confédérés avec nos « ennemis, lorsqu'il y avoit aucunes prises faictes sur « mer par nos subjects, plusieurs procez se susci-*

« *toyent par nos dits alliés, voulant dire que les* « *biens pris en guerre leur appartiennent, dont se* « *sont ensuivies grosses condemnations à l'encontre* « *de nosdicts subjects, au moyen de quoi iceux nos* « *subjects ont depuis craint esquiper navires en* « *guerre pour nous faire service et endommaiger* « *nosdicts ennemis; Nous, pour remédier à telles* « *fraudes, et afin que nosdicts subjects reprennent* « *leur courage et aient meilleur désir et occasion d'es-* « *quiper navires en guerre : Avons ordonné et* « *ordonnons que si les navires de nosdicts subjects* « *font, en temps de guerre prise par mer d'aucuns* « *navires appartenant à aultres nos subjects ou à* « *nos alliez, confédérez ou amis, esquels y ait biens,* « *marchandises ou gens de nos ennemis, ou bien* « *aussi de navires de nosdicts ennemis, esquels y ait* « *personnes, marchandises ou aultres biens de nos-* « *dicts subjects, alliez, confédérez ou amis, que le* « *tout soit déclaré* « *de bonne prise* » (1). »

La maxime : « *Robe ennemie confisque robe et navire amis* », système de l'infection hostile, s'y trouve ouvertement consacrée.

Les quelques traités, conclus pendant le XVI^e^ siècle, adoptèrent les règles du Consulat de la mer, mais ils ne furent jamais respectés.

(1) Edit de mars 1584, article LXIX.

Avec le XVII^e^ siècle, commence une campagne diplomatique en faveur du principe : « *Le pavillon couvre la marchandise* ». On se rendait compte de l'arbitraire et de la barbarie qu'il y avait à appliquer le principe consacré par l'ordonnance de 1584. La Hollande surtout, dont les produits coloniaux n'étaient pas assez considérables pour lui permettre de fréter ses nombreux navires, et qui mettait son excédent de tonnage au service de ses voisins, comprit l'importance de cette règle et fit tous ses efforts pour la faire admettre. La grande partie des conventions, signées par les diverses puissances maritimes, pendant le XVII^e^ siècle et le commencement du XVIII^e^ siècle, contiennent la consécration de cette règle, mais l'exécution de ce principe rencontra des obstacles qui ne devaient être aplanis que près de deux siècles plus tard.

Dès 1604, un traité conclu par Henri IV, roi de France, et Achmet ou Amet, empereur des Turcs, admet que les marchandises des peuples ennemis des Turcs, chargées sur des navires français, ne pourront être saisies sous quelque prétexte que ce soit (1).

Quelques années après, en 1612, les Hollandais signèrent, avec le même empereur, un semblable traité.

(1) Art. 12 du traité : *Voulons et commandons que les marchandises qui seront chargées à nolis sur vaisseaux français, appartenant aux ennemis de notre Porte, ne puissent être prises sous couleur qu'elles sont à nos ennemis.* »

Jusqu'en 1646, plus aucune convention n'a consacré cette maxime nouvelle, mais à partir de cette date, elle se retrouve dans la généralité des traités (1). C'est la France et la Hollande, qui l'appliquèrent pour la première fois, entre nations civilisées, dans le traité qu'elles signèrent en 1646. Ce principe rallia bientôt toutes les nations. En 1650, un traité de navigation conclu entre la Hollande et l'Espagne, stipule que « tout ce qui se trouvera dans les navires apparte-« nant aux sujets des contractants, sera libre et pri-« vilégié, quoique la charge ou une partie d'icelle, « appartienne à leurs ennemis ». L'Angleterre l'adopta dans ses traités, avec le Portugal en 1654, avec la Hollande en 1668 et 1674.

Depuis cette époque, tous les traités conclus jusqu'en 1713 et même ceux d'Utrecht, proclament la maxime : « *Navire libre, marchandises libres* » (2). Et Louis XIV, l'auteur de la fameuse ordonnance de 1681, fit la même concession dans les traités des Pyrénées (1659, de Nimègue (1678), et de Ryswick

(1) Plusieurs traités furent, au contraire, conclus sur les bases du Consulat de la Mer. En 1604, l'Espagne et l'Angleterre, signèrent un traité dans lequel elles adoptèrent le principe du Consulat. La Hollande en signa également un avec Tunis et un autre avec Alger, sur les mêmes bases. V. Hautefeuille, Op. cit., p. 199.

(2) M. Hautefeuille cite deux traités ne consacrant pas cette règle : traité de 1661 entre l'Angleterre et la Suède et traité de 1666 entre la Suède et le Danemarck. — V. Hautefeuille, Op. cit., pp. 199-200, en note.

(1697), qui intéressaient la France, l'Espagne, la Hollande, la Suède, etc.

En présence de semblables engagements, de principes reconnus et écrits, signés par les plus puissants souverains, les Etats, qui restaient étrangers aux luttes maritimes, pouvaient se croire assurés d'avoir leur indépendance, leur liberté, leurs ressources, sauvegardées. Malheureusement, les peuples, dominés par cet esprit de conquête et de domination, renièrent leurs engagements, la parole donnée, et foulèrent aux pieds les principes qu'ils avaient consacrés.

En France, en 1639, l'Edit de Louis XIII avait proclamé un adoucissement à la mesure inique qui avait été autorisée par l'ordonnance de 1584, en restreignant la confiscation aux marchandises ennemies, et en ne permettant pas d'atteindre le navire neutre qui les transportait, ni les autres marchandises innocentes chargées sur le bâtiment. Les premiers Edits rendus pendant la minorité de Louis XIV, en 1645 et 1650, admirent les mêmes principes.

Mais cette mesure ne permettait pas d'atteindre et de ruiner les marines étrangères. Avec de tels principes, les neutres eussent pu naviguer librement et réaliser de gros bénéfices; il était indispensable d'employer à leur égard des procédés plus énergiques. La confiscation de la propriété ennemie n'atteignait pas suffisamment la marine pacifique; on en revint à la pratique de l'Edit de 1584.

Louis XIV, arrivé au faîte de sa gloire, violant ses engagements, ordonna, dans son règlement du mois d'août 1681, la capture des navires neutres chargés de marchandises ennemies et de la cargaison tout entière. L'article 7 (Liv. III, Tit. 9) stipulait que : « Tous navires qui seront chargés d'effets appar- « tenant à nos ennemis, et les marchandises de « nos sujets ou alliés, qui se trouveront dans un « navire ennemi, seront pareillement de bonne « prise. » Un arrêt du Conseil, du 26 octobre 1692, vint rappeler aux tribunaux qui n'appliquaient pas toujours cette règle, l'observation stricte de l'ordonnance de 1681. Ce fut la consécration de la maxime funeste : « *Robe ennemie confisque robe et navire amis.* »

La France ne fut pas seule à marcher dans cette voie. L'Espagne et l'Angleterre eurent la même politique. La Hollande, même, qui voyait cependant son intérêt dans la consécration du principe : « Le pavillon couvre la marchandise », dut, pour raison d'Etat, agir comme ses voisins.

En 1702, l'Espagne publia un édit qui, à peu près dans les mêmes termes, consacra les principes de l'ordonnance française de 1681.

L'Angleterre, voulant assurer son hégémonie maritime, prévoyait que le développement de sa navigation marchande serait pour elle l'élément principal de sa force et de sa grandeur. Par une politique très

habile, qui fut la mise en pratique de la théorie du « *Mare Clausum* » proclamée par John Selden (1584-1654) et consacrée dans l'acte de navigation de 1651 de Cromwell contre les Hollandais (1), elle se bornait à interdire à la navigation étrangère tout transport maritime pour l'approvisionnement de ses marchés intérieurs.

Sous les dehors de ce libéralisme intéressé et calculé, le gouvernement britannique eut, à l'égard de ses ennemis et des neutres, une attitude arrogante et hostile. Si aucune loi intérieure anglaise permanente ne peut être citée, les ordres sévères qu'il donna, au commencement de chaque guerre et pendant les hostilités, à ses commandants de forces navales et à ses corsaires, montrent qu'elles ont été ses prétentions. Tous les navires neutres, qui se trouveraient dans des cas déterminés, devaient être arrêtés et conduits dans les ports anglais pour les faire déclarer de bonne prise.

La Grande-Bretagne, à plusieurs reprises, chercha à s'assurer l'appui de la Hollande. Celle-ci, — la plus intéressée cependant au maintien de la liberté des

(1) L'acte de navigation interdit le transport des produits coloniaux anglais dans la métropole, par des navires étrangers. Les vaisseaux des nations européennes ne peuvent importer en Angleterre que des produits de leur sol, ni se livrer au commerce de cabotage ou de pêcherie dans les eaux britanniques. Enfin, les armateurs anglais ne doivent équiper leurs bâtiments qu'avec des matelots anglais. L'acte de navigation ne fut rapporté qu'en 1849.

mers, — dut, pour défendre son indépendance, faire cause commune avec l'Angleterre. C'est avec son appui, que la tentative la plus odieuse fut réalisée pour réduire les mers en servitude :

En 1689, le gouvernement britannique et la Hollande s'unirent pour faire la guerre à la France. Le 22 août de cette année, elles conclurent entre elles une convention, notifiée à toutes les nations restées neutres, interdisant aux neutres tout commerce avec l'ennemi (la France), et déclarant que tout bâtiment pacifique, rencontré faisant route vers les ports de France ou revenant de ces ports, serait déclaré de bonne prise avec sa cargaison. Grâce à la résistance de la Suède et du Danemarck, qui conclurent la première alliance de neutralité armée, cette mesure outrageante fut levée en 1693. Par le traité de Ryswick (1697), qui mit fin à cette guerre, la France, l'Angleterre, la Hollande et l'Espagne, proclamèrent à nouveau le principe : « *Le pavillon couvre la marchandise.* »

Mais en 1704, Louis XIV qui se sentait aussi puissant que ses voisins, émit un règlement qui ajoute encore aux rigueurs de celui de 1681. Cet acte déclare que tous les objets et marchandises du crû ou de la fabrique du pays ennemi, trouvés sur un navire neutre, seront de bonne prise, quel que soit le propriétaire actuel de ces objets et marchandises, mais le navire lui-même et le surplus de la cargaison restent

libres (1). Si le navire prend un chargement dans un port ennemi, pour le transporter dans un port autre que ceux de son propre pays, il sera confisqué avec toute sa cargaison.

En 1718, le gouvernement espagnol, édictait le même décret.

Ce fut là une aggravation extrême, — la seule d'ailleurs de cette époque, — du système si injuste jusqu'alors pratiqué, à l'encontre des puissances pacifiques, et qui contenait déjà tant de flagrantes injustices et d'iniquités.

B. *Propriétés neutres sur navires ennemis.*

Cette question offre moins d'importance, au point de vue politique et commercial, que celle que nous venons d'envisager et elle a très peu intéressé les nations neutres. Il est bien évident qu'autant les

(1) « *Défend sa Majesté d'arrêter les vaisseaux appartenant aux sujets des princes neutres, partis des ports d'un des Etats neutres ou alliés de S. M., pour aller dans un autre Etat pareillement neutre ou allié de S. M., pourvu qu'ils ne soient pas chargés de marchandises du crû ou fabrique de ses ennemis, auquel cas les marchandises seront de bonne prise et les vaisseaux seront relâchés.* » Art. 4 : « *Défend pareillement S. M. aux armateurs d'arrêter les vaisseaux appartenant aux sujets des Princes neutres, sortis des ports d'un Etat allié de S. M. ou neutre, pour aller dans un Etat ennemi de S. M., pourvu qu'il n'y ait, sur les dits vaisseaux, aucune marchandise de contrebande, ni du crû ou fabrique des ennemis de S. M., dans lesquels cas les marchandises seront de bonne prise et les vaisseaux seront relachés.* »

ennemis avaient intérêt à faire naviguer leurs marchandises à l'abri du pavillon étranger, autant les neutres devaient hésiter à confier leurs propriétés aux navigateurs ennemis, dont le pavillon les compromettait et leur faisait encourir le risque de capture.

Le système du Consulat de la mer, sur ce point, était très équitable. On voulait frapper le plus possible l'ennemi : on prenait ses navires et toutes ses propriétés chargées sur des vaisseaux neutres, mais on respectait la cargaison innocente transportée par des ennemis.

Il fut observé pendant la durée du XVI[e] siècle et pendant la première moitié du XVII[e] siècle. Tous les traités, que nous avons signalés, conclus pendant cet espace de temps, le consacrèrent. Les traités de 1604 entre les Français et les Turcs, et de 1612 entre ces derniers et les Hollandais sont rédigés en ce sens (1) :

Mais la tendance des nations à ruiner le commerce de leurs rivales, les poussa bientôt à ne faire aucune distinction entre les objets, de nationalités différentes, composant la cargaison d'un navire ennemi. De

(1) « *Et parce qu'aucuns sujets de la France naviguent sur vaisseaux appartenant à nos ennemis et y chargent de leurs marchandises et étant rencontréz ils sont faits le plus souvent esclaves et leurs marchandises prises. Pour cette cause commandons et voulons que d'ici en avant, ils ne puissent être pris sous ce prétexte, ni leurs facultéz confisquées s'ils ne sont trouvéz sur vaisseaux de cours.....* »

cette façon, les corsaires, dont la part de butin s'accroissait d'autant, étaient dispensés de procéder à toute ventilation de marchandises. C'était un nouvel encouragement donné à la course et une gêne de plus apportée au commerce des neutres.

Ce nouveau principe : « *Le pavillon ennemi confisque marchandises amies* », fut considéré comme une conséquence naturelle du premier principe : « *Le pavillon ami couvre marchandises ennemies* », consacré par les traités signalés. Le traité des Pyrénées de 1659 entre la France et l'Espagne, et celui de 1661, signé par la France et la Hollande, mentionnent cette singulière affinité; ceux de Nimègue, de Ryswick et d'Utrecht, contiennent les mêmes règles (1).

Les ordonnances des souverains, les tribunaux d'amirauté, consacrèrent cet usage.

Seule, l'Angleterre s'en tint aux principes du Consulat de la mer, pour lequel elle eut toujours une sorte d'admiration. Mais il ne faut pas se méprendre sur son attitude. Plus que toute autre nation, sa politique commerciale fut profondément vexatoire, inique et égoïste, et, si elle agissait avec ce semblant de modération, c'est qu'elle savait très bien trouver

(1) L'art. 35 du traité de 1661 porte : « *Il a été, en outre, accordé et convenu, que tout ce qui se trouvera chargé par les sujets de S. M., sur un navire des ennemis desdits Seigneurs des Etats Généraux, bien que ce ne fût marchandise de contrebande, sera confisqué avec tout ce qui se trouvera au dit navire, sans exception ni réserve.* »

d'autres moyens plus injustes encore pour réaliser sa prépondérance maritime. La jurisprudence britannique avait découvert un moyen très efficace pour atteindre les neutres; ce moyen consistait à restreindre la notion de la propriété neutre, à élargir la notion de la propriété ennemie. C'est la Grande-Bretagne. qui employa avec le plus de rigueur le système du blocus fictif (*blocus per notificationem*) et émit toujours les prétentions les plus exorbitantes (1).

§ 4. — *Des traités d'Utrecht* (1713) *à la Guerre de Crimée* (1854).

A l'époque où s'ouvre cette période, des quatre nations qui se disputaient l'empire des mers, deux, l'Espagne et la Hollande, avaient déjà perdu toute leur puissance. Une lutte ardente s'établit entre la France et l'Angleterre, au cours de laquelle la France, affaiblie par les coups terribles de sa rivale, devait

(1) Cette mesure du blocus fictif permettait aux bélligérants de saisir tout navire neutre qui entrerait ou tenterait d'entrer dans un port *déclaré* bloqué; tout bâtiment qui, en cours de route, aurait eu connaissance de la notification du blocus; tout navire qui sortait d'un port fermé jusqu'à ce qu'il fut arrivé au lieu de sa destination. Et, comme aucun bâtiment de guerre n'était nécessaire pour former le blocus, et qu'aucun sacrifice n'était exigé, on ne se borna plus à bloquer un port ou une place, on bloqua toutes les côtes d'un Etat. La fameuse convention de 1689, signée par l'Angleterre et la Hollande, bloquait toutes les côtes de France. Aucun fait ne démontre que la France ait fait usage du blocus fictif. — V. Hautefeuille, Op. cit., p. 215.

succomber. L'Angleterre, qui voulait arriver à l'empire exclusif des mers et au monopole du monde, travailla avec ardeur pour anéantir son ennemie et ruiner les marines neutres. Chaque fois qu'elle entrait en guerre, elle élevait des prétentions nouvelles, et interdisait aux nations pacifiques le commerce avec l'ennemi, qu'elle réservait à ses sujets. Elle parvenait ainsi à s'enrichir aux dépens de tout l'univers.

Maîtresse absolue, étant assurée de ne trouver aucun contrepoids, elle dicta des lois tyranniques et eut son droit à elle, qu'elle prétendit faire admettre comme droit international, mais qui ne fut jamais accepté par les nations européennes. Tous les engagements qu'elle consigna dans des traités solennels furent violés, foulés aux pieds, et remplacés par des ordres intérieurs établis sous couleur d'un prétendu *droit de la nécessité,* atteignant impunément les droits les plus sacrés des peuples étrangers.

La France, il est vrai, émit des ordonnances qui étaient ni moins violentes, ni moins arbitraires, mais elle n'a agi que par représailles, et parce qu'elle se croyait en droit d'employer de tels procédés à l'égard des neutres qui, le plus souvent, montraient une grande partialité en faveur de l'Angleterre. Les actes publics que nous analyserons, qui contiennent l'offre de rétractation envers les peuples qui n'obéiront plus aux Anglais, montrent suffisamment que la France n'a jamais eu une politique d'intransigeance.

Nous verrons même cette nation émettre, la première, des lois en parfaite harmonie avec les traités consacrant des principes de droit international maritime, alors qu'au contraire, l'Angleterre, jusqu'en 1856, a gardé sur tous les points qui se rattachent à ce droit, un silence absolu.

Pendant cette période, les excès des corsaires furent encore aggravés. Le désir des belligérants de nuire le plus possible à leur ennemi, fut poussé si loin, que des lettres de marque furent accordées à des étrangers, montant des navires étrangers, armés dans des ports étrangers.

Les actes de piraterie des corsaires anglais à l'égard des neutres, pendant la Guerre de l'Indépendance américaine, eurent une telle gravité, qu'ils provoquèrent un mécontentement général. L'attitude de la Grande-Bretagne qui, entraînée par son amour du gain, par son avidité mercantile, approuvait toutes les décisions de ses juges d'amirauté confirmant, sans examen, les prises faites par les armateurs anglais, provoqua une coalition des puissances étrangères.

Une ligue des neutres se forma, en 1780, sur l'initiative de Catherine II, impératrice de Russie. L'Autriche, la Prusse, la Hollande, le Portugal, la France, l'Espagne, les Etats-Unis et le Royaume de Naples, envoyèrent leur adhésion à la Russie. Les droits des neutres furent proclamés; ceux-ci résistèrent à toutes

les exigences des belligérants, non fondées sur les traités.

Sans la Révolution française, les prétentions de la Grande-Bretagne étaient anéanties. Mais cette puissance, profitant des désordres et des troubles de notre pays, lança l'Europe entière contre lui. Malgré les exploits de nos armées, les Français éprouvèrent de grands désastres sur mer, où le courage ne peut suppléer à l'expérience. L'Angleterre était enfin arrivée au but de sa politique : elle devenait seule maîtresse de l'Océan.

Sa tyrannie ne connut plus de bornes, et quand les nations du Nord de l'Europe voulurent renouveler la coalition de neutralité armée, — avant que la Russie et la Suède eussent le temps d'armer leurs marines, — elle attaqua et détruisit, dans le port même de Copenhague, la marine danoise. La réunion des neutres fut dissoute et la Grande-Bretagne se montra plus terrible que jamais.

A la résistance qu'essayèrent de lui opposer le Danemark et la Suède, elle répondit en bombardant et en prenant, en pleine paix, Copenhague. Le grand homme, qui avait fondé l'empire français, ne put atteindre cette rivale; son idée du blocus continental, qui devait mettre en péril le commerce, la navigation de l'Angleterre, ne fut pas exécutée par toutes les nations européennes. La Grande-Bretagne resta maîtresse des mers et libre d'agir à sa guise.

L'examen des variations du droit international maritime, pendant le laps de temps que comprend cette période, relativement à la question qui fait l'objet de notre étude, montre que l'Angleterre a toujours agi seule, en pleine indépendance, abusant audacieusement *du droit de la nécessité* et se livrant aux pires iniquités pour atteindre le but de son ambition.

A. *Propriétés ennemies sur navires neutres.*

Le principe « le pavillon couvre la cargaison » était déjà proclamé à la fin du XVII *siècle;* tous les traités conclus pendant la période précédente l'avaient reconnu. Ceux qui mirent fin à la guerre de la Succession Espagnole consacrèrent la maxime: *Navire libre, marchandises libres.*

Pendant le XVIII[e] siècle, toutes les conventions, à l'exception de quatre, conclues entre les différentes nations maritimes, contiennent ce principe. Citons, avant ceux qui suivirent la neutralité armée de 1780, le traité de Paris de 1748, entre la France, l'Angleterre et la Hollande; celui de 1763, entre les deux premières puissances; le traité de commerce du 6 février 1778, signé par la France et les Etats-Unis (1).

(1) L'art. 23 du traité porte: « *Que les bâtiments libres assureront également la liberté des marchandises et qu'on jugera libres toutes les choses qui se trouveront à bord des navires appartenant aux sujets de l'une des parties contractantes, quand même le chargement ou partie d'icelui appartiendrait aux ennemis de l'un des deux.* »

Les puissances qui s'étaient coalisées contre l'Angleterre avaient proclamé une Grande-Charte, contenant les droits des neutres. Quatre principes, inscrits dans la déclaration du gouvernement russe du 28 juillet 1780, avaient été acceptés. Le second était la consécration de la maxime : « Le pavillon couvre la marchandise. » « *Les effets appartenant aux sujets des puissances en guerre, sont libres sur les vaisseaux neutres, à l'exception des marchandises de contrebande.* »

Dans le but de faire respecter les principes proclamés, les puissances maritimes, à l'exception de l'Angleterre, les consacrèrent dans des traités solennels. (Traité signé par la Russie et le Danemark le 9 juillet 1780; traité des 1er et 21 juillet entre la Russie et la Suède; ceux des Etats-Unis d'Amérique de 1782 avec la Hollande, de 1783 avec la Suède.)

Les traités de paix définitifs conclus à Versailles en 1783, entre la France, l'Espagne et la Grande-Bretagne, qui mirent fin à la guerre de l'Indépendance américaine; la convention commerciale anglo-française de 1786, admettent que le pavillon couvre les marchandises.

Un traité signé par les Etats-Unis et la Prusse, le 10 septembre 1785, mérite d'être signalé particulièrement. Gentz l'a qualifié de *vraie curiosité diplomatique*. L'article 23 de cet acte dit « *que s'il survient « une guerre entre les parties contractantes, tous les*

« *vaisseaux marchands et commerçants employés à*
« *l'échange de productions de différents endroits et*
« *par conséquent destinés à faciliter et à répandre les*
« *objets propres aux nécessités, aux commodités et*
« *aux douceurs de la vie, passeront librement et sans*
« *être molestés, et les deux puissances contractantes*
« *s'engagent à n'accorder aucune commission à des*
« *vaisseaux armés en course, qui les autorisât à*
« *prendre ou à détruire ces sortes de vaisseaux mar-*
« *chands ou à en interrompre le commerce* (1) ».

C'était une dérogation à une coutume immémoriale. Non seulement l'usage d'armer en course des navires privés était prohibé, mais la capture en mer des navires marchands était interdite d'une façon absolue.

Cette convention n'eut qu'une durée éphémère. Son autorité, d'ailleurs, diminuait singulièrement de portée par ce fait qu'une guerre maritime entre ces deux Etats n'était guère probable; la flotte de l'Union était presque inexistante et celle de la Prusse à peine formée (2).

Tous les traités conclus depuis le commencement du XIX^e^ siècle jusqu'à la fin de cette période, sauf

(1) C'est Franklin, adversaire résolu de la course, qui fit insérer cette clause.

(2) Le traité de 1785 ne fut pas renouvelé. quant à la clause qui consacre l'inviolabilité de la propriété privée, dans les traités de 1799 et 1829.

deux exceptions, reconnaissent également le principe: *Navire libre, marchandises libres.*

Quelques-uns des derniers traités contiennent une clause restrictive, qui est très logique et paraît parfaitement conforme aux principes du droit des gens. Les traités des Etats-Unis du 3 octobre 1824 avec la Colombie, — de 1825 avec Guatémala, — de 1832 avec le Chili, — de 1836 avec le Pérou; — celui de 1839, France et Texas, — 1843 et 1846, France et Venezuela, etc., déclarent que la clause: le pavillon couvre la marchandise n'aura d'effet, en temps de guerre, qu'autant que les deux parties belligérantes le reconnaîtront également (1).

Le premier traité du XVIII[e] siècle, qui a repoussé le principe admis par tous a été conclu, en 1716, par la France avec les villes Hanséatiques. Il fut renouvelé avec la même clause en 1769. Pendant la guerre de la Succession espagnole et celles qui suivirent, les villes libres d'Allemagne ayant laissé confisqué par l'Angleterre les marchandises françaises chargées par leurs navires, la France, par représailles, déclara la propriété ennemie confiscable sur les navires neutres.

(1) L'article 12 du traité de 1824 (Etats-Unis et Colombie) stipule que: «*Toutefois il est entendu et convenu, que les stipulations contenues dans le présent article et qui portent que le pavillon couvre la marchandise, ne seront applicables qu'aux puissances qui reconnaissent ce principe. Mais, si l'une des parties contractantes est en guerre avec une tierce puissance, et que l'autre garde la neutralité, le pavillon de celle-ci couvrira la propriété des ennemis, dont le Gouvernement aura reconnu le même principe.* »

Elle fit de même, et pour les mêmes motifs, dans le traité qu'elle conclut, en 1779, avec le Mecklembourg.

En 1794-1795, l'Angleterre, profitant de la situation critique dans laquelle se trouvaient les Etats-Unis, privés à cette époque de tout appui de la part de la France et de l'Europe, leur fit signer un traité onéreux, contraire à leur politique. Cet acte proclamait que le pavillon ne couvrait pas la marchandise; mais cette règle n'était admise que d'une façon temporaire (1).

La France, mécontente, suspendit tous les effets du traité de 1778 et déclara confiscables les marchandises anglaises trouvées à bord des navires américains. (*Décret rendu par le Directoire exécutif le 2 mars* 1797 « *ventôse an V* ».)

Le traité de 1800, signé par la France et les Etats-Unis, reproduisit le principe de la liberté commerciale des neutres.

Les deux traités du XIX^e^ siècle qui font exception à la règle: *Navire libre, marchandises libres,* ont été signés par l'Angleterre : le premier, de 1801, a été imposé par la Grande-Bretagne à Alexandre I^er^, empereur de Russie, qui était chargé de le faire accepter

(1) L'art. 12, § 5 de ce traité porte: « *Il est convenu que cet article, ainsi que toutes les dispositions qu'il renferme, subsisteront tout le temps que durera la guerre dans laquelle S. M. se trouve engagée, et deux ans au delà de ce terme..... Les deux parties renouvelleront alors leurs discussions, et chercheront à déterminer s'il est vrai qu'il y ait des cas où la propriété ennemie puisse être protégée par le pavillon neutre.* »

par la Suède et le Danemark, puissances qui, en 1800, avec le gouvernement russe, avaient voulu renouveler la coalition de neutralité armée. La propriété ennemie était déclarée confiscable à bord des navires neutres. Ces nations durent subir la loi de la force. Mais cette convention reçut une brève application.

Dès 1807, la Russie, qui entrait en guerre avec la Grande-Bretagne, l'a annulée dans sa déclaration de guerre ; le gouvernement anglais, de son côté, a déclaré y renoncer. Le traité du 5 juillet 1812, qui mit fin à cette guerre, ne contient aucune clause relative aux questions maritimes et commerciales (1).

Le second traité, qui est le dernier ayant appliqué

(1) La déclaration russe, du 7 novembre 1807, contient le passage suivant : « *L'Empereur déclare qu'il annule, et pour toujours, tout acte conclu précédemment entre la Grande-Bretagne et la Russie, et notamment la convention faite en* 1801, 5/17 *juin; il proclame, de nouveau, les principes de la neutralité armée, ce monument de la sagesse de l'Impératrice Catherine, et s'engage à ne jamais déroger à ce système.* » La déclaration anglaise du 18 décembre 1807 porte : « *S. M. proclame de nouveau les principes de la loi maritime contre lesquels fut dirigée la neutralité armée, sous les auspices de l'Impératrice Catherine, et contre lesquels la Russie dénonce actuellement les hostilités. Ces principes ont été reconnus par toutes les puissances de l'Europe; ils ont, de tout temps, essentiellement contribué au maintien de la puissance maritime de l'Angleterre, mais ils sont devenus d'une importance incalculable, à une époque où la puissance maritime de la Grande Bretagne est le seul boulevard existant, contre les usurpations sans cesse renaissantes de la France, et le seul refuge auquel d'autres nations puissent avoir recours dans des temps plus heureux.* » De Martens, t. VII, p. 706-717, cité par Hautefeuille, op. cit, en note, p. 350.

le principe contraire au droit général, a été signé par l'Angleterre et le Portugal en 1842.

A part les exceptions que nous venons de signaler, le principe: *Navire libre, marchandises libres,* formait la jurisprudence générale résultant de plus de cent actes solennels, signés par toutes les nations de l'Europe (1). Cette maxime, pendant longtemps, devait rester lettre morte, en raison de sa non-application par les Etats, qui admirent des usages contraires et ne respectèrent presque jamais les engagements signés.

La France, la première, entra franchement dans la voie de la liberté commerciale et fit tous ses efforts pour permettre aux nations maritimes de recouvrer leur indépendance. L'exemple de la France a été suivi par les autres nations. Seule, l'Angleterre est restée en dehors du mouvement général.

A l'époque où s'ouvre cette période, le règlement de 1704 était en vigueur. Aggravant le système alors en usage, il prononçait la confiscation de la propriété privée ennemie sur le navire neutre et celle du navire lui-même. Interdisant tout commerce indirect des produits du sol et de la fabrique de l'ennemi, il décla-

(1) M. le baron F. de Cussy dans ses *Phrases et causes célèbres*, reconnaît l'existence de 122 traités solennels, conclus de 1746 à 1846, proclamant le principe: *Navire libre, marchandises libres;* 24 furent signés par la France, 17 par la Hollande, 10 par la Grande-Bretagne, 16 par les Etats-Unis. — V. Hautefeuille, Op. cit., en note p. 351.

rait confiscable ces produits trouvés sur un navire neutre, sans s'occuper de la qualité de leur propriétaire.

Pendant la guerre de la Succession d'Autriche (1741-1748), une nouvelle ordonnance fut rendue le 21 octobre 1744. Aux termes de ses articles 3 et 4, les marchandises du crû ou de la fabrique de l'ennemi seront de bonne prise, mais les navires neutres qui les portent seront relâchés.

Cette ordonnance fut appliquée par la France pendant la guerre de 1741-1748.

L'Angleterre ne se contenta pas de saisir la propriété ennemie, mais elle ordonna d'arrêter et de confisquer, avec les marchandises ennemies, les navires neutres qui les transporteraient et le surplus des cargaisons. Un grand nombre de navires de sujets du roi de Prusse, chargés de marchandises françaises, ayant été saisis par les corsaires anglais et condamnés par les juges de prises anglais, le gouvernement britannique se contenta de répondre aux réclamations des commissaires prussiens, que quelques gouvernements pouvaient suivre une règle plus douce que la sienne, mais que c'était là une exception à la règle générale, à la loi de la nature, à la loi internationale formulée dans le Consulat de la mer (1). Or, l'Angleterre violait ouvertement la règle du Consulat.

Pendant la guerre de Sept ans, l'ordonnance de

(1) V. De Boeck, Op. cit., p. 52.

1744 fut encore en usage, et la France s'y conforma rigoureusement.

L'Angleterre, que sa prépotence sur mer affranchissait de tout scrupule, usa d'une rigueur extrême et viola honteusement les règles du droit des gens: la guerre ne fut solennellement déclarée par la Grande-Bretagne à la France que le 18 mai 1756. Or, dès juin 1755, l'escadre de l'amiral Boscowen captura deux vaisseaux de soixante-quatre canons, le *Lis* et l'*Alcide*, de l'escadre de Dubois de la Motte. En même temps, deux cent cinquante navires étaient enlevés au commerce français par les corsaires anglais.

Les réclamations énergiques de la France, dans les négociations qui eurent lieu en 1761 pour mettre fin à la guerre, restèrent vaines; Pitt affirma que les hostilités pouvaient valablement commencer avant toute déclaration de guerre (1).

La guerre une fois déclarée, l'Angleterre attaqua violemment les neutres.

Les traités de 1674 et de 1713 assuraient aux Hollandais l'immunité de leur pavillon. En 1756, la France ouvrit les ports de ses colonies aux vaisseaux hollandais, munis à cet effet d'une autorisation spéciale (2). Aussitôt l'Angleterre répondit à cette me-

(1) Ortolan, *Règles internationales ou Diplomatie de la mer*, Paris 1864, t. II, p. 19-21.

(2) La politique commerciale du XVIII[e] siècle reposait sur le monopole colonial; le commerce de la mère-patrie avec les colonies était réservé aux navires nationaux.

sure en proclamant que la guerre ne saurait dûment ouvrir aux neutres un commerce qui leur était fermé en temps de paix, et elle autorisa la saisie des vaisseaux neutres qui s'y livreraient; de plus, les navires hollandais, qui avaient reçu un passeport de l'ennemi, étaient dénationalisés « *ennemis par adoption* ». Ce fut sa règle de 1756.

En 1778, la France, qui, le 6 février de cette année, venait de conclure, avec les Etats-Unis, un traité proclamant l'inviolabilité du pavillon neutre, voulut consacrer cette règle dans une loi intérieure. Le règlement du 26 juillet 1778 vint reconnaître le principe: *Navire libre, marchandises libres.* L'article 1^er^ porte: « *Fait « défense d'arrêter les navires des puissances neu- « tres, quand même ils sortiraient des ports ennemis « ou qu'ils y seraient destinés.....* »

Malgré le doute, que ces termes peu explicites ont laissé subsister pendant un certain temps, et la décision du Conseil des prises du 23 vendémiaire an IX, qui admet que le pavillon neutre ne couvre pas la cargaison ennemie, le règlement de 1778 a toujours été appliqué et interprété comme garantissant aux neutres la liberté de faire le commerce avec l'ennemi, et comme proclamant aussi la liberté des marchandises ennemies chargées sur navires neutres (1). Il

(1) Cette décision (affaire Henri Moser contre l'Héraclée) est rapportée dans Pistoye et Duverdy, *Traité des Prises maritimes.* Edit. augm. 1859, t. I, pp. 362, 363, 364.

a été jugé également que l'article 1er abrogeait l'ordonnance de 1744, qui déclarait de bonne prise les marchandises du crû ou de la fabrique de l'ennemi. (Décision du Conseil des prises du 3 ventôse an IX.) (1).

Si imparfait qu'était ce règlement, il réalisait un grand progrès et constituait un adoucissement notable de la pratique admise jusqu'alors. Il est le premier acte législatif qui a reconnu le principe: *Navire libre, marchandises libres.* Aussi, n'était-ce pas sans raison que Louis XVI, en donnant son adhésion à la déclaration russe du 28 juillet 1780 (Grande Charte des droits des neutres), faisait remarquer qu'il avait ouvert la voie dans laquelle la Russie s'engageait.

L'ordonnance de 1778 accordait six mois aux puissances étrangères pour donner les mêmes avantages à la France, sous peine de s'en voir privées. Un arrêt du Conseil du 14 janvier 1779 suspendit l'application de l'ordonnance à l'égard des Hollandais, qui, très complaisants pour les Anglais, leur accordaient la faculté de rechercher et de saisir à bord de leurs navires la propriété ennemie, et cet arrêt appliqua à leur égard le règlement de 1744: « *Parce que,* dit l'arrêt, *la République n'a pas obtenu de la Cour de Londres une liberté pour la navigation égale à celle*

(1) L'arrêt du Conseil des prises ,affaire *La Fortuna* contre *Le Don Quichotte*) est également rapportée dans Pistoye et Duverdy. Op. cit., t. I, pp. 360-362.

que le roi avait conditionnellement promise à son pavillon et que ses traités avec l'Angleterre lui assuraient. »

Depuis, la France a toujours continué à s'avancer dans la voie de la liberté du commerce. C'est elle qui, la première, multiplia ses efforts pour appliquer les idées moralisatrices et humanitaires que la philosophie du XVIII[e] siècle avait développées et répandues dans le monde.

Rousseau, Voltaire et autres penseurs, imbus des mêmes sentiments de solidarité et des mêmes croyances sociales, avaient émis des théories qui devaient avoir une influence générale. La Révolution française était sortie de ce courant d'idées nouvelles.

On ne se contenta plus de vouloir assurer la liberté du pavillon, mais l'abolition de la course, l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime, furent placées au premier rang des réformes à réaliser (1).

Dès le 29 mai 1792, M. Kersaint, député de Paris, proposait au sein de l'Assemblée législative un projet de décret dont l'article 2 abolissait la course. L'article 3 portait: « *Il est défendu aux vaisseaux de guerre « de l'Etat de prendre aucun bâtiment particulier de*

(1) On avait même songé à supprimer tout à fait la guerre, comme un abus dans l'ordre de la Société, comme une anomalie dans celui de la nature. — V. Ortolan, Op. cit., t. II, p. 307.

« *commerce appartenant à la nation ennemie, à* « *moins qu'il ne soit armé en guerre.* » L'abolition de la capture était proposée. Ce projet, combattu avec violence, n'aboutit pas.

Deux autres projets, émanant des députés Granet et Lasource, tendant à la suppression de la course, eurent le même sort. La France était déjà en guerre avec une partie de l'Europe; c'eut été imprudent de sacrifier un mode de guerre que les autres nations maritimes eussent conservé au détriment de nos navires marchands. Vergniaux le fit remarquer à l'Assemblée, qui vota le projet de décret de M. Emmery de Saint-Malo (30 mai 1792), invitant seulement le pouvoir exécutif à négocier avec les puissances étrangères pour faire supprimer les armements en course et assurer la libre navigation du commerce.

Les négociations ouvertes par le gouvernement français n'eurent aucun succès auprès des puissances étrangères; la Grande-Bretagne ne fit aucune réponse. Seules, Hambourg et les villes Hanséatiques donnèrent leur adhésion.

Les événements qui suivirent devaient montrer que d'aussi beaux projets ne pouvaient pas encore être réalisés. La politique tyrannique de l'Angleterre et l'attitude des neutres, qui bien souvent, par faiblesse ou par collusion, violaient leurs devoirs et se soumettaient trop facilement aux volontés de cette puissance, devaient obliger la France à user de repré-

sailles et à violer ses engagements conventionnels et sa législation.

En 1793, la Convention déclara la guerre à la Grande-Bretagne. Elle comprit qu'avec une flotte en mauvais état, des équipages désordonnés, il n'était pas possible de déployer de puissantes escadres, et d'entreprendre sur mer des opérations hasardeuses et difficiles.

Dès le 7 janvier 1793, le signal des armements en course fut donné; un arrêté du Conseil exécutif avertissait les armateurs que « *les puissances maritimes « de premier ordre n'ayant pas répondu aux invi- « tations qui leur avaient été faites pour la suppres- « sion de la course sur mer, cette course n'était dé- « fendue par aucune loi, et qu'ainsi tout Français « n'avait qu'à prendre conseil de son patriotisme, en « cas de rupture avec une ou plusieurs de ces puis- « sances* » (1).

A l'occasion de la rupture avec l'Angleterre, on encouragea les corsaires en leur abandonnant le produit intégral de leurs captures(art. 25 de la loi du 1er février 1793). On leur procura tout ce qui peut encourager des spéculations à demi-mercantiles, à demi-guerrières. Les matelots des classes et jusqu'aux étrangers et aux neutres, furent mis à la disposition des armateurs (loi du 31 janvier 1793); les magasins

(1) Cauchy, *Droit Maritime International,* t. II, p. 317.

de l'Etat leur furent ouverts (loi du 23 thermidor an III). On abolit, avec les amirautés, le tribunal des prises, et les tribunaux de commerce et de district connurent du jugement des prises (lois du 13 août 1791, du 14 février 1793). On proclamait en même temps que la course, « ce genre de guerre qui développe le courage et forme des héros, devait ranimer l'activité des ports, remettre en circulation des capitaux immenses, et surtout permettre d'atteindre plus sûrement le but unique de la guerre maritime, qui était de « protéger » le commerce de la France et « d'anéantir » celui de l'Angleterre ». (*Rapport du Comité de Salut Public, du 23 thermidor an III.*) (1)

La Convention nationale confirma tout d'abord le règlement de 1778 et envoya aux corsaires français des instructions, dans lesquelles il leur était enjoint de respecter le pavillon neutre (2).

Quand l'Angleterre, qui avait tardé quelque temps à se poser en ennemie de la Révolution française, prit les armes contre la France et déchaîna contre elle l'Europe entière, le plan de conduite de cette puissance fut bientôt arrêté : s'emparer du commerce français et des neutres et mettre l'Europe dans sa dépendance commerciale et industrielle. Ce que « l'acte de navigation » de Cromwel, dit Cauchy, avait fait pour le « commerce propre » des Anglais,

(1) Cauchy, Op. cit., t. II, p. 318.
(2) De Boeck, Op. cit., p. 70.

M. Pitt voulait presque l'étendre au commerce de l'univers, en sorte qu'il n'y eut plus de transports par mer qui ne se fissent par navires anglais, ou du moins sous le bon plaisir de l'Angleterre et aux conditions qu'elle aurait fixées (1).

L'Angleterre fit, dès le début des hostilités, avec ses alliées la Prusse, l'Autriche, l'Espagne et la Russie, des conventions, aux termes desquelles ces puissances devaient prohiber l'exportation pour la France du blé et des provisions de bouche de toute sorte, et faire tous leurs efforts auprès des neutres, pour les amener à prendre une semblable mesure. Son système s'était nettement formulé dans son traité avec la Russie, du 25 mars 1793 (art. 3 et 4.) : « *Fermer aux vaisseaux français tous les ports des puissances coalisées; ne permettre en aucun cas l'exportation pour les ports français de munitions militaires ou navales, de blés, grains, viandes ou autres provisions de bouche; prendre toutes autres mesures au pouvoir des coalisés pour troubler le commerce de la France; unir enfin tous leurs efforts pour empêcher d'autres puissances, non impliquées dans cette guerre, de donner une protection quelconque, soit directe, soit indirecte, en conséquence de leur neutralité, au commerce et à la propriété des Français en mer ou dans les ports de la France.* »

(1) Cauchy, Op. cit., t. II, p. 321.

La France répondit aux mesures prises contre elle par le décret du 9 mai 1793, qui ordonnait d'arrêter et de conduire dans les ports français, les navires neutres chargés de comestibles à destination de l'Angleterre, ainsi que tout navire chargé de marchandises anglaises; les comestibles appartenant aux neutres seront seulement assujettis au droit de préemption, et la valeur en sera payée aux propriétaires; les marchandises de l'ennemi seront confisquées; d'ailleurs les navires seront relâchés (1). Le préambule du décret expliquait que ces déviations de principes ne devaient durer que jusqu'à ce qu'il fût « possible de « remplir le vœu si souvent manifesté, par le peuple « français, pour la pleine et entière liberté de la « navigation et du commerce » (2).

La France, on le voit, n'entrait qu'avec hésitation et comme à regret dans la voie des mesures violentes contre les neutres. Elle fut entraînée à franchir la distance qui sépare l'extrême rigueur de l'injustice et de l'arbitraire: (3)

Les *Orders in Council* anglais des 8 juin, 6 novembre 1793 et avril 1794, étendaient à tous les neutres le droit de préemption et déclarait de bonne prise tous navires chargés des produits des colonies françaises ou transportant des provisions de bouche dans

(1) De Boeck, Op. cit., p. 71.
(2) Cauchy, Op. cit., t. II, pp. 318-319.
(3) V. Cauchy, Op. cit., t. II, p. 322.

ces mêmes colonies, ainsi que ceux, chargés de comestibles, à destination de la France. Si la saisie de la propriété ennemie sur navire neutre n'était pas mentionnée expressément dans ces ordres, elle était implicitement comprise au nombre des confiscations ordonnées. L'arrêté du 14 messidor an IV décida « que tous les bâtiments neutres seront traités, soit pour la confiscation, soit pour la visite et préhension » de la même manière « qu'elles (*les puissances neutres ou alliées*) souffrent que les Anglais en usent à leur égard ».

Quand les Américains, au mépris de leurs engagements, eurent cédé aux exigences du cabinet britannique, en sacrifiant par le traité du 19 novembre 1794 (1), les principes sacrés qu'ils devaient défendre (2), la loi du 12 ventôse an V décida notamment que toutes marchandises ennemies ou non suffisamment constatées neutres, chargées sous pavillon américain, seront confisquées, mais le navire sera vendu, — et que tout navire américain, qui n'aura pas son rôle d'équipage en bonne forme, sera de bonne prise (3).

En 1794, sir James Marriot, émettant la règle que les nations neutres avaient seulement le droit de transporter leurs produits, non ceux des autres pays,

(1) V. *Supra*, p. 57.
(2) Cauchy, Op. cit., t. II, p. 322.
(3) V. De Boeck, Op. cit., pp. 72-73.

la loi du 29 nivôse an VI (7 janvier 1798) proclama cette inique maxime que « l'état des navires, en ce « qui concerne leur qualité de neutre ou d'ennemi, « serait déterminé par leur cargaison. En consé- « quence, la loi déclarait de bonne prise tout bâti- « ment trouvé en mer chargé, en tout ou partie, « de marchandises provenant de l'Angleterre ou de « ses possessions, quel que fût le propriétaire de ces « marchandises; »

Des voix, en France, s'élevèrent bientôt contre les atteintes profondes qu'on avait portées aux principes proclamés par notre pays. Dans les séances du Conseil des anciens du 16 nivôse an VII, plusieurs membres disaient: « Que peut souhaiter l'Angleterre, « si ce n'est de nous voir travailler avec elle à la « ruine commerciale des puissances neutres, qui « sont, comme nous, intéressées à combattre son « système dominateur ?... et seront-elles mieux dis- « posées à faire cause commune avec nous, lorsqu'au « lieu d'être, comme autrefois, la sauvegarde des « peuples neutres, la France aura dirigé contre eux « ses propres corsaires. » (1)

Le Directoire reconnaissant qu'on avait exagéré les encouragements donnés à la course et que c'était à tort qu'on avait présenté les bénéfices qui en résul-

(1) V. Cauchy, Op. cit., t. II, p. 323.

taient « comme une source de richesse » (1), conclua à ce que la course, « au lieu de recevoir plus d'extension et de faveur, fût restreinte et régularisée par la loi ». — L'arrêté des consuls, du 6 germinal an VIII, abolit les mesures de représailles prises contre les neutres et retira aux tribunaux de commerce et de district la connaissance des affaires de course, qu'il confia à un Conseil des prises.

Les excès avaient été si violents de part et d'autre qu'une seconde neutralité armée fut conclue en 1800, entre les puissances neutres, sur la proposition de la Russie. Les traités signés par le gouvernement russe avec la Suède, le Danemark et la Prusse, consacrèrent les principes proclamés en 1780.

La réponse de l'Angleterre, à cette nouvelle ligue des neutres, fut la promulgation de l'*Order in Council* du 14 janvier 1801, mettant l'embargo sur les vaisseaux russes, danois et suédois (2), et le bombardement de Copenhague (3). En juin 1801, la Grande-Bretagne imposait à Alexandre I^er^ la convention maritime de Saint-Pétersbourg(4).

(1) Pour faire la fortune de quatre ou cinq ports, les corsaires réduisirent la France entière à n'avoir ni matière première pour ses fabriques, ni approvisionnements pour sa marine, ni débouchés pour ses produits, car ils éloignaient de nos ports les navires neutres, qui seuls pouvaient suppléer à l'absence totale de bâtiments naviguant sous pavillon français. — Id, *ibid*, p. 324.

(2) Wheaton, *Histoire des origines des progrès et des variations du Droit des gens*. 4^e^ édit., t. II, p. 85.

(3) V. *Supra*, p. 52.

(4) V. *Supra*, p. 57.

Ainsi, le mouvement de progrès de 1780, inauguré par la France dès 1778, avait été arrêté par les guerres de la Révolution. A la paix de Lunéville et à la paix d'Amiens (1802), la France proposa de régler au moins quelques questions de droit maritime international ; l'Angleterre (1) refusa péremptoirement d'entrer dans cette voie, sous le prétexte que « Sa Majesté ne consentirait jamais à abandonner, dans un traité de paix, les moyens qui pouvaient être nécessaires au salut de ses Etats, en temps de guerre. » (2)

Dans la guerre avec la France, qui recommença quatorze mois après la conclusion de la paix d'Amiens (mai 1803), la politique tyrannique de la Grande-Bretagne ne connût plus de bornes. Elle reprit l'exécution de ses desseins, avec une vigueur jusque là sans exemple, et employa honteusement le blocus comme moyen général et permanent. L'*Order in Council* du 16 mai 1806, déclara toutes les côtes, toutes les rivières et tous les ports de l'embouchure de l'Elbe à Brest inclusivement, en état de blocus.

C'est alors que Napoléon essaya de vaincre son

(1) A cette époque, tous les publicistes anglais s'efforçaient de donner des arguments en faveur des règles posées par le Consulat de la Mer. Sir W. Scott et sir James Reddie pensaient, qu'il était inadmissible et même inintelligible, que la propriété privée ennemie put échapper à la capture à la faveur du pavillon neutre. — De Boeck, op. cit., p. 82.

(2) Id., *ibid*, p. 79.

ennemie par la terre. Le blocus continental fut son grand moyen: nul produit anglais ne devait pénétrer dans les pays feudataires ou alliés de la France.

Par le décret de Berlin du 21 novembre 1806, il interdit tout commerce et toute correspondance avec les Iles Britanniques: toute marchandise provenant d'une fabrique anglaise, ou arrivant des colonies anglaises sera confisquée; aucun bâtiment venant directement d'Angleterre ou de ses colonies, ou y ayant abordé depuis la publication du décret, ne sera reçu dans aucun port; tous les magasins, marchandises ou autres propriétés appartenant à des Anglais, seront de bonne prise.

L'Angleterre répliqua par l'*Order in Council* du 7 janvier 1807, prohibant le commerce et la navigation entre deux ports français ou alliés, ou en possession de la France ou de ses alliés, et déclarant confiscable, avec sa cargaison, tout navire qui ne s'y conformerait pas. Un nouvel *Ordér in Council* du 11 novembre 1807, aggrava encore cette rigueur: tout navire qui aurait un chargement de marchandises ne provenant pas des manufactures de la Grande-Bretagne, ou de ses colonies, était déclaré de bonne prise avec sa cargaison (1).

La réponse de Napoléon ne se fit pas attendre. Par son décret de Milan du 17 décembre 1807, qui va

(1) De Boeck, Op. cit., pp. 86-87.

plus loin encore que celui de Berlin, il déclara de bonne prise: « 1° Tout bâtiment, de quelque nation « qu'il soit, qui aura souffert la visite d'un vais- « seau anglais, ou se sera soumis à un voyage en « Angleterre, ou aura payé une imposition quelcon- « que au gouvernement anglais; 2° Tout bâtiment, « quel que soit son chargement, expédié des ports de « l'Angleterre ou des colonies anglaises, ou de pays « occupés par les troupes anglaises, ou allant dans « les colonies anglaises ou dans des pays occupés « par des troupes anglaises. » (1)

La politique inique de la Grande-Bretagne n'était pas faite pour rallier l'Europe à elle. Le 16 octobre 1807, l'empereur de Russie déclarait au gouvernement anglais qu'il regardait la convention maritime de 1801 comme annulée et proclama de nouveau les principes de la déclaration du 28 septembre 1780, auxquels, disait-il, il ne sera jamais dérogé à l'avenir (2). Il accéda au blocus continental. Dans la même année, la Prusse et le Danemark donnèrent aussi leur adhésion; l'Autriche y accéda en 1809; la Suède n'y adhéra complètement qu'en 1810.

Le système du blocus continental, abandonné par la Russie et par la Suède en 1812, par la Prusse en 1813, ne prit entièrement fin qu'en 1810.

Pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire,

(1) V. Cauchy, Op. cit., t. II, p. 354.
(2) V. De Boeck, Op. cit., p. 88.

on le voit, les traités contenant des engagements solennels ont été inobservés, déchirés. Le principe « *le pavillon couvre la marchandise* » n'a jamais été respecté; bien plus, le commerce neutre a été anéanti sous le poids d'actes tyranniques.

La France a tout au moins l'excuse (1) d'avoir agi pour répondre aux actes arbitraires de son ennemie. Elle eut d'ailleurs toujours soin de rappeler les principes fondamentaux du droit et de s'engager à y conformer sa conduite, dès que son adversaire consentirait à l'imiter, ou que les nations pacifiques sauraient exécuter leurs devoirs et faire respecter leurs droits (2). Cette réserve est expliquée dans le décret du 9 mai 1793, les lois du 19 ventôse an III et 12 ventôse an V, relatives aux navires américains, et dans les décrets de Berlin et de Milan de 1806 et 1807 (3).

(1) Napoléon fit tous ses efforts pour arriver à une sorte de codification du droit maritime et à la suppression de la course. Il était partisan du respect de la propriété privée sous pavillon ennemi. Le décret de Berlin relate cette tendance. Il a d'ailleurs affirmé la même opinion, dans une lettre écrite en 1809, sous sa dictée, par M. le comte de Champagny, au Ministre des Etats-Unis. — V. le texte de cette lettre, Cauchy, Op. cit., t. II, p. 361.

(2) Hautefeuille, Op. cit., p. 354.

(3) Le Décret de Milan se termine ainsi : « Art. 4. — *Ces mesures, qui ne sont qu'une juste réciprocité pour le système barbare adopté par le Gouvernement Anglais, qui assimile sa législation à celle d'Alger, cesseront d'avoir leur effet pour toutes les nations qui sauraient obliger le gouvernement anglais à respecter leur pavillon. Elles continueront d'être en vigueur tout le temps que ce Gouvernement ne reviendra pas aux principes qui règlent les Etats civilisés dans l'état de guerre.....* » Id., *ibid*, p. 354 en note.

L'Angleterre (1), au contraire, pour ruiner toutes les marines amies, alliées ou ennemies, et s'emparer du commerce du monde entier, a pris des mesures vexatoires et exorbitantes. — Dans tous les ordres du Conseil britannique, on ne parle plus même de la maxime: « *La propriété ennemie confisque le navire neutre qui la porte et le surplus de la cargaison* », la Grande-Bretagne proclame que pour MAINTENIR SA GRANDEUR ET SA PUISSANCE MARITIME (2), *dont la conservation est indispensable au bonheur du monde,* elle est dans la NÉCESSITÉ de prohiber toute navigation neutre (3).

La chute de Napoléon fut le point de départ d'une

(1) L'Angleterre se refusait à aborder les questions de droit maritime international. Au congrès de Châtillon, en 1814, le plénipotentiaire anglais, Lord Castlereagh reçut, dans ses instructions, l'ordre formel de ne pas même discuter ces questions. La Grande-Bretagne avait son droit maritime à elle et voulait le conserver intact; aussi les traités de Vienne gardent-ils un silence absolu sur cette matière. — De Boeck, Op. cit., p. 93.

(2) Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des Nations neutres.* 3e Edit., t. II, p. 41.

(3) Les Ordres des 3 août 1805, 16 mai 1806, 16 janvier et 11 novembre 1907, le proclament. Sur l'Ordre du 11 novembre 1807, on lit : « *Considérant enfin que dans ces circonstances, S. M. se trouve* forcée *à prendre de nouvelles mesures pour établir et maintenir ses justes droits, et pour conserver* cette puissance maritime *que, par les faveurs spéciales de la Providence, elle tient de la valeur de son peuple,* et dont l'existence n'est pas moins essentielle à la protection des Etats qui conservent leur indépendance, et au bonheur, ainsi qu'à l'intérêt du genre humain, qu'elle ne l'est à la sûreté et à la prospérité des Etats de S. M..... » Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des Nations neutres,* t. II, p. 41, en note.

période pacifique. De 1815 à 1854, un grand nombre de traités, réglant les droits des neutres ont été conclus par les puissances des deux mondes. Tous, nous l'avons dit, consacrent la maxime « *navire libre, marchandises libres* ». La règle française est parfaitement établie: *le pavillon couvre la marchandise.*

Avec la France, l'Espagne (1), la Russie (2), la Suède, le Danemark, la Prusse, les Etats italiens, la Turquie même, les Etats-Unis d'Amérique et toutes les nouvelles nations dans le Nouveau-Monde, ont également soutenu le principe de l'immunité du pavillon.

L'Angleterre seule, opiniâtrement, s'est tenue à l'écart du mouvement et, en 1842, elle fit signer au Portugal un traité consacrant le système du *Consulat de la mer.*

B. *Propriétés neutres sur navires ennemis.*

La tendance sous la période précédente de déclarer libre tout ce qui était sous le pavillon ami et de tout confisquer tout ce que couvrait le pavillon ennemi, ne

(1) Si les ordonnances espagnoles de 1702 et de 1718 avaient reproduit les ordonnances de Louis XIV de 1681 et 1704, celle de 1779 est basée sur le règlement français de 1778. — Hautefeuille, *Histoire des Orig., des prog. et des var. du Droit maritime,* p. 355.

(2) L'expression de sa politique résulte de ses déclarations du 18 février 1780, au moment de la neutralité armée, du 31 décembre 1787, à l'occasion de sa rupture avec la Porte, du 6 mai 1789, et du 7 novembre 1807. Id., *ibid,* p. 355.

fit que s'accroître pendant les XVIII^e^ et XIX^e^ siècles. On continua de considérer la maxime: *Navire libre, marchandises libres*, comme entraînant naturellement et forcément cette autre: *Navire ennemi, marchandises ennemies.*

Les traités d'Utrecht consacrèrent la double maxime: *Navire libre, marchandises libres; navires ennemis, marchandises ennemies.* Toutes les conventions que nous avons citées, qui ont déclaré la propriété ennemie libre sur le navire neutre, ont aussi proclamé la marchandise neutre confiscable sur le navire ennemi. Ces deux maximes étaient considérées comme si étroitement liées que tous les traités qui contiennent une clause restrictive et n'accordent l'immunité des pavillons qu'en cas de réciprocité (1), stipulent que dans le cas où cette immunité ne serait pas reconnue par l'une des deux parties et où la propriété ennemie serait saisie sous pavillon neutre, les marchandises amies seraient libres sur les bâtiments ennemis (2).

Les quelques rares traités qui ont refusé de reconnaître l'immunité du pavillon sont muets sur la question qui nous intéresse. Un seul, celui de 1716, conclu par la France et les villes Hanséatiques, frappe la propriété amie sur le navire ennemi et la propriété

(1) V. ces traités, *Supra*, p. 57.
(2) Hautefeuille, Op. cit., p. 359.

ennemie sur le navire ami. D'après M. Hautefeuille, le silence des autres traités doit être interprété en ce sens qu'ils adoptent le système du Consulat de la mer dans son entier et, par conséquent, que les marchandises neutres trouvées sur un bâtiment ennemi doivent être restituées à leur propriétaire (1).

Certaines conventions qui, adoptant la maxime *navire libre, marchandises libres,* ont consacré également cette autre, *navire ennemi, marchandises ennemies,* ont cherché à adoucir la rigueur de ce dernier axiome. Plusieurs actes stipulent que la confiscation des marchandises neutres, chargées sur navires ennemis, ne pourra pas avoir lieu si leur chargement a été opéré avant la déclaration de guerre, ou même après cette déclaration, mais à une époque où elle ne pouvait être connue au port de chargement. Le traité de 1786, entre la France et l'Angleterre, et quelques autres, fixent même le délai dans lequel la rupture de la paix sera réputée connue dans les diverses parties du monde (2).

La France confisqua toujours tout ce qui se trou-

(1) Hautefeuille. Op. cit., p. 360.

(2) L'article 29 du traité de 1786 est ainsi conçu : « ... Excepté les marchandises qui auront été chargées dans ce vaisseau avant la déclaration de guerre ou l'ordre général de représailles, ou même depuis la déclaration, pourvu que c'ait été dans les termes qui suivent: de deux mois après cette déclaration ou l'ordre de représailles, si elles ont été chargées dans quelque port et lieu compris dans l'espace qui est entre Archangel, Saint-Pétersbourg et les Sorlingues, etc... » Hautefeuille, Op. cit., p. 361, en note.

vait sur le navire ennemi. L'ordonnance de 1704 prononçait cette saisie; les règlements de 1744 et de 1778 ordonnaient la même prescription.

Les autres nations de l'Europe et les nouveaux Etats-Unis d'Amérique ont adopté la même règle. La Grande-Bretagne, dont les ordres du Conseil semblaient proclamer la liberté de la propriété neutre sur les navires ennemis n'a, en fait, jamais, ou très rarement, restitué les marchandises neutres trouvées sur ces navires (1).

§. 5. — *De la guerre de Crimée* (1854) *et de la Déclaration de Paris à l'heure actuelle.*

Pendant le long espace de temps (1801 à 1856) où la politique anglaise, à l'égard des questions intéressant le droit des neutres, fut celle du silence, la France combattit toujours pour la liberté commerciale.

Quand, en 1823, une expédition française fut entreprise contre l'Espagne, le gouvernement français décida qu'il ne délivrerait aucune lettre de marque, pour courir sus aux bâtiments de commerce espagnols, et que la marine royale ne pourrait capturer « que les bâtiments de guerre de l'Espagne », sans

(1) Hautefeuille, Op. cit., p. 362.

pouvoir arrêter les bâtiments de commerce espagnols ou étrangers qui ne se livreraient pas à des actes d'hostilité (1). C'était renoncer à la course et reconnaître l'inviolabilité de la propriété privée sur mer.

L'Espagne n'ayant pris aucun engagement de cette nature, c'était sans réciprocité que la France s'imposait au profit de l'humanité cette double restriction aux droits de la guerre (2).

En 1854, la France et l'Angleterre déclarèrent en commun la guerre à la Russie. La Grande-Bretagne, depuis de longs siècles, avait toujours saisi la propriété ennemie sous pavillon neutre et la France, suivant le principe contraire, avait reconnu la liberté de la propriété ennemie, chargée sur un navire neutre, et confisqué la propriété neutre sous pavillon ennemi.

Si chacune de ces puissances avait maintenu sa doctrine, les navires neutres, chargés d'effets ennemis, eussent été déclarés de bonne prise s'ils eussent été saisis par les croiseurs anglais et libres s'ils eussent été rencontrés par des bâtiments français. Les gouvernements français et anglais durent s'entendre pour donner à leur marine des instructions identiques.

(1) Les ordres du gouvernement français résultent de la circulaire du vicomte de Chateaubriant (1823), qui fut notifiée aux cours étrangères.

(2) Cauchy, Op. cit., t. II, p. 375.

Conformément à ses précédents, dans une déclaration du 25 mars 1854, émanée du Foreingn Office, la Grande-Bretagne avait annoncé son intention de saisir les marchandises appartenant à des sujets russes, quelle que fût leur provenance et quelle que fût aussi la nationalité des navires sur lesquels on les trouverait, ces navires fussent-ils neutres. (*Moniteur* du 29 mars 1854, rubrique: *Nouvelles étrangères.*) (1). Mais trois jours après, elle changea d'intention et, dans sa déclaration du 28 mars 1854, déclara qu'elle renonçait à saisir les marchandises appartenant à l'ennemi, lorsqu'elles seraient sur des navires neutres. C'était la première fois que l'Angleterre dérogeait à son droit; jusqu'à ce jour, elle n'avait jamais varié dans le maintien et dans l'application du principe que le pavillon ne couvre pas la marchandise.

La déclaration française du 29 mars 1854, conforme aux principes depuis longtemps consacrés par la France, stipulait que les vaisseaux français ne saisiraient pas la propriété de l'ennemi, chargée à bord d'un navire neutre, et celle des neutres, chargée sur des bâtiments ennemis (2).

(1) Pistoye et Duverdy. *Traité des prises maritimes,* t. I, p. 343.

(2) Les déclarations anglaises et françaises contenaient la renonciation à délivrer des lettres de marque pour autoriser les armements en cours. V. le texte de l'ordonnance française citée par Ortolan. *Règles intern. et diplom. de la mer,* t. II, p. 447.

L'avis du 19 avril 1854, publié par le gouvernement russe, était identique aux déclarations françaises et anglaises (1).

Durant la guerre de Crimée, la propriété neutre put donc parcourir les mers sans danger, sous quelque pavillon que ce fût; tout navire neutre put transporter toutes marchandises sans s'inquiéter de la qualité ennemie ou neutre des propriétaires.

A la fin de cette guerre, la France proposa d'ériger en principes du droit des gens les règles qui avaient donné de si heureux résultats. Eprise d'idées humanitaires, elle se mettait à la tête de réformes bienfaisantes pour le genre humain. Acceptant le principe de la liberté des mers, elle se souvenait d'avoir pris le parti des neutres et désirait leur indépendance.

La déclaration du 16 avril 1856, qui mit fin au Congrès de Paris, fut le couronnement des efforts de la France. Cet acte énonce quatre propositions, dont deux nous intéressent et aux termes desquelles:

1° Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre;

2° La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi.

Le principe que la France avait adopté comme base de sa politique, depuis un long temps, était proclamé.

(1) Pistoye et Duverdy, Op. cit., p. 346.

Signée par les grandes puissances, le Piémont et la Turquie, cette déclaration obtint l'adhésion de presque tous les autres Etats. Seuls, les Etats-Unis, l'Espagne et le Mexique la refusèrent (1).

En admettant l'immunité des biens ennemis sous pavillon neutre, l'Angleterre renonçait à un principe qu'elle avait toujours considéré comme essentiel.

Son attitude pouvait surprendre, parce qu'en 1854 elle n'avait entendu faire qu'une concession temporaire. De la rédaction qu'elle donna à sa déclaration du 28 mars 1854, son intention de ne pas renoncer d'une façon définitive à ce qu'elle considérait comme son droit apparaît nettement. On y lit en effet: « Sa « Majesté ne se prévaudra pas du droit de saisir la « propriété de l'ennemi chargée à bord d'un bâti- « ment neutre (2). »

Renoncer pour l'avenir à ce qui avait été, pour la Grande-Bretagne, une arme si puissante, était un acte

(1) Les Etats-Unis d'Amérique ont refusé d'y accéder parce qu'elle laisse subsister le principe de la confiscation des biens ennemis sous pavillon ennemi. En 1823, une proposition du président Monroë, en faveur de l'inviolabilité de la propriété privée, n'avait pas abouti.

L'Espagne et le Mexique étaient d'accord pour accepter les principes consacrant l'immunité du pavillon neutre et la liberté des marchandises neutres sur navires ennemis, mais ces puissances ne croyaient pas pouvoir renoncer à armer en course. A la seconde Conférence de la paix de 1907, ces deux Etats ont déclaré adhérer à la déclaration de Paris.

(2) Pitoye et Duverdy, Op. cit., t. I, p. 343.

grave, fait pour étonner. Les corsaires français avaient porté souvent de terribles coups au commerce britannique; la course étant abolie, l'Angleterre était rassurée de ce côté et pensait sans doute que sa flotte de guerre était suffisamment forte pour combattre toutes les flottes ennemies. Peut-être entrevoyait-elle aussi les bénéfices que pourraient valoir à son pavillon marchand, les privilèges de la neutralité dans les guerres auxquelles elle resterait étrangère (1).

Quoiqu'il en soit, l'Angleterre a adhéré à l'acte de 1856. Malgré les violentes protestations des hommes politiques et des commerçants anglais, qui considérent l'engagement de la Grande-Bretagne comme funeste à ses intérêts politiques, l'Angleterre n'est pas revenue sur sa parole donnée. « Le gouvernement anglais, dit M. Dupuis, se rend évidemment compte des inconvénients qui résultent pour lui des privilèges reconnus aux neutres, mais il n'ignore pas les ressources que lui offrent les coutumes, les traditions, les monuments de la jurisprudence britannique, pour interpréter le sens et la portée de la Déclaration de Paris et en atténuer sensiblement les inconvénients (2). »

De l'acte de 1856, il résulte que les puissances mari-

(1) Ch. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime*, Paris, 1899, p. 69.

(2) *Id., ibid.*, p. 82.

times qui y ont adhéré ont renoncé définitivement à la théorie de l'infection hostile. Désormais, la propriété neutre sera à l'abri de toute atteinte.

Entre les signataires, la règle du Consulat de la mer, à l'égard des marchandises ennemies sur vaisseaux neutres, ne peut plus être appliquée. En reconnaissant la franchise du pavillon, la Déclaration de Paris a supprimé l'une des causes qui ont produit le plus de conflits et de guerres dans le passé.

Jusqu'en 1856, tous les peuples qui reconnaissaient le principe: *Navire libre, marchandises libres,* confisquaient la propriété neutre transportée par un bâtiment ennemi; on considérait cette mesure comme une conséquence forcée de la première. L'acte de 1856, en protégeant toute propriété neutre, même à bord d'un navire ennemi, a supprimé cette iniquité flagrante.

Seul, le droit de s'emparer des navires ennemis et de leurs cargaisons appartenant à l'ennemi a été maintenu. Le commerce des particuliers n'a pas bénéficié d'une immunité totale, mais les neutres qui, jusqu'alors, avaient été les victimes de pires injustices, ont vu admettre que leurs droits primaient ceux des belligérants.

Mais il faut bien le remarquer, malgré la Déclaration de 1856, l'unité n'était pas faite dans la pratique de l'Angleterre et de la France, sauf sur le point de la contamination. Chacune, en effet, restait libre d'adop-

ter tel ou tel critérium quant au caractère ennemi des navires et des cargaisons. De sorte que, comme nous le verrons plus loin, l'Angleterre attribue le caractère ennemi à des navires et à des cargaisons qui trouvent protection en France.

Depuis ce pacte maritime, le droit de la guerre a été fixé dans un sens de plus en plus favorable aux individus, et dans les guerres maritimes, la destruction du commerce de l'ennemi n'a pas toujours été considérée comme l'objet essentiel de la lutte.

Lors de la guerre qu'elles firent à la Chine (1860), l'Angleterre et la France décidèrent que la propriété chinoise ennemie devrait jouir, à bord des vaisseaux français et anglais, des mêmes immunités qu'à bord des bâtiments neutres, de même que la propriété française ou anglaise devrait être respectée à bord des navires chinois.

En 1865, l'Italie, dans son Code de la marine marchande, inscrivit la règle de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer, sauf les cas de contrebande de guerre et de blocus (art. 211 et 212). Le traité qu'elle signa, le 26 février 1871, avec les Etats-Unis, consacra ce principe (1).

L'Autriche décréta, le 13 mai 1866, qu'elle ne captu-

(1) Bonfils. *Droit international public*, 5e édit., p. 788.

rerait pas les bâtiments de commerce prussiens, sous la condition de réciprocité, qui fut accordée le 19 mai.

Au début de la guerre franco-allemande, le roi de Prusse rendit une ordonnance dans laquelle il s'engageait à faire respecter les navires de commerce français. Il espérait obtenir la réciprocité (1). Mais le 21 juillet 1870, le gouvernement français déclara s'en tenir à la Déclaration de 1856. La capture fut pratiquée, mais le commerce allemand n'en souffrit pas énormément.

Certains traités de paix ordonnèrent même la restitution des prises non encore jugées avant la paix (2). Ainsi, le traité de Zurich du 10 novembre 1859, qui mit fin à la guerre faite à l'Autriche par la France et le Piémont, et celui du 30 octobre 1864, qui termina les hostilités engagées entre le Danemark et les puissances allemandes, contiennent de semblables stipulations.

Mais depuis 1870, dans toutes les guerres maritimes (guerre russo-truque 1877-1878; guerre gréco-turque de 1897; guerre hispano-américaine; guerres

(1) La marine militaire de la Confédération du Nord était bien inférieure à la nôtre. En obtenant de la France sa renonciation à la capture, la flotte commerciale et le commerce extérieur de la Confédération étaient sauvegardés.

(2) Il est admis, en droit international que les prises faites pendant les hostilités peuvent être jugées après la conclusion de la paix.

sino-japonaise et russo-japonaise), les belligérants ont cherché à atteindre la propriété privée sous pavillon ennemi.

* * *

Au lendemain du Congrès de Paris, la consécration définitive de la maxime *navire libre, marchandises libres,* n'a pas été considérée comme une réforme totale. L'immunité du pavillon neutre, a-t-on dit, n'est pas un principe complet: la logique du développement historique doit forcément amener à reconnaître l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime; la propriété privée ennemie, pourvu qu'elle ne soit pas contrebande, doit recevoir l'immunité que la Déclaration de 1856 lui garantit seulement sous pavillon neutre (1).

Cette idée, dont l'application pratique a déjà eu lieu, a été notamment soumise au Congrès de droit maritime international tenu à Naples en 1871, qui s'est prononcé en sa faveur (2). Reprise en 1875, par l'Institut de droit international, qui s'en est occupé

(1) Cauchy, Op. cit., t. II, p. 417-418.
Bluntschli. *Das Beuterecht im Krieg und das Seebeuterecht insbesondere,* 1878. Cf. trad. libre de Rolin-Jaequemyns. *Revue de droit international,* années 1877-1878.
De Boeck, Op. cit., p. 153.
(2) De Boeck, Op. cit., p. 149.

d'une manière approfondie, elle a fait l'objet d'une proposition soumise par l'initiative des Etats-Unis à la Conférence de la paix tenue à La Haye en 1899; mais elle n'a pu être abordée, l'Angleterre n'ayant donné son adhésion qu'à la condition que le problème ne fût pas mis en discussion. Un vœu de la Conférence tendit à ce que la question fût renvoyée à l'examen d'un Congrès ultérieur; les Anglais ne s'associèrent même pas à ce vœu (1). La deuxième Conférence de la paix de 1907 vit se reproduire une proposition des Etats-Unis, conçue dans le même esprit que la précédente; longuement discutée, elle ne fut pas résolue. Le programme soumis à la Conférence de Londres de 1909 ne la comprenait pas; on ne l'aborda pas.

En déclarant inviolable la propriété privée dans la guerre maritime, ferait-on véritablement œuvre d'humanité et de progrès? Il ne nous le semble pas.

II^e^ Section. — Saisissabilité sous pavillon ennemi.

Bien qu'il y ait eu des guerres maritimes dans lesquelles la marine marchande a pu circuler librement sur mer, sans être atteinte par les confiscations

(1) Bonfils, Op. cit., p. 789.

des belligérants, le principe de la saisissabilité de la propriété privée sous pavillon ennemi est encore une règle de droit positif. Les Etats, depuis 1856, ne peuvent plus armer en course et doivent respecter le pavillon neutre; mais leur marine militaire, en temps de guerre, peut légitimement saisir le navire de commerce ennemi et la cargaison ennemie qu'il transporte (1).

Jusqu'à la seconde moitié du XVIII[e] siècle, la violation de la propriété privée sur mer a constitué une règle universellement pratiquée; tous les publicistes proclamaient sa nécessité. La première protestation contre cette pratique se fit entendre en 1748, par l'abbé de Mably (2), qui revendiqua la liberté du commerce en temps de guerre et combattit le droit de prise maritime. Sa thèse resta quelque temps sans succès; mais bientôt, adoptée par de nombreux auteurs, elle fut reprise et développée avec force d'arguments.

Ce n'est plus seulement dans les écrits qu'on aborde cette idée de l'inviolabilité de la propriété privée, mais dans les Assemblées parlementaires, dans les milieux politiques, dans les Chancelleries, dans les Congrès où sont représentées toutes les puissances. Et, certes, les arguments donnés en sa faveur sont

(1) Les Etats-Unis, qui n'ont pas adhéré à la déclaration de Paris, peuvent encore armer en course.

(2) De Mably. *Droit public de l'Europe fondé sur les traités*, 1748.

très puissants; la noblesse des sentiments qui animent les hommes qui les développent est très élevée. Les plus sceptiques, frappés par la grandeur de pensées si généreuses, se mettent à réfléchir.

Doit-on réaliser cette réforme? Question grave et angoissante. — Le progrès est à la base de toutes les transformations sociales, politiques et économiques.— Des publicistes, des juristes, des hommes d'Etat, s'élèvent avec force et énergie contre l'abandon proposé d'une pratique immémoriale. La cause qu'ils défendent — que son importance sociale et économique rend plus grave encore — excite leur zèle. Les écrits se multiplient, et malgré cet élan de générosité de part et d'autre, — que toute âme droite doit reconnaître, — l'incertitude demeure toujours.

Chacun se place à son point de vue: les uns font parler l'histoire et sont frappés par les résultats obtenus; les autres, dont l'attention est retenue surtout par les progrès de la civilisation, croient à une évolution fatale et d'autant plus certaine qu'elle s'est opérée lentement.

Quelle est la marche à suivre pour le plus grand bien de l'humanité?

Le cours des événements tranchera le conflit; mais peut-être qu'un long temps encore s'écoulera avant qu'une réforme obtenue ne vienne satisfaire les esprits.

A. *Les partisans de la pratique actuelle.*

Le droit de saisir en mer le navire de commerce ennemi et la cargaison ennemie qu'il transporte a été, dès le XVI[e] siècle, défendu par Albericus Gentilis dans son célèbre traité *de Jure belli* (1588). Après lui Grotius (1), Puffendorf (2), Bynkershoek (3), Vattel (4), de Martens (5), se sont faits les apologistes ardents du droit de prise.

Quoique la cause en faveur de l'inviolabilité de la propriété privée rallie des voix de plus en plus nombreuses, et que ses partisans sont légion maintenant, la vieille pratique conserve encore des défenseurs autorisés. En France, Aube (6), Barboux (7), Dupuis (8), Funck-Brentano et Sorel (9), Hautefeuille (10), Ortolan (11), Pistoye et Duverdy (12), et

(1) Hugo Grotius. *Consultation célèbre de* 1604, qui devint le *de Jure prædæ commentarius,* publié en 1869.

(2) Puffendorf. *De Jure naturæ et gentium,* Lib. IV, cap. IV, *de occupatione.*

(3) Bynkershoek. *Quæstiones juris publici,* Lib. I, cap. III.

(4) Vattel. *Droit des gens,* 1758.

(5) De Martens. *Précis du droit des gens.*

(6) Aube. *Un nouveau droit maritime international,* 1875.

(7) Barboux. *Jurisprudence du Conseil des prises pendant la guerre de* 1870-1871, p. 17-26.

(8) Dupuis, Op. cit., p. 35 à 47.

(9) Frunck Brentano et Sorel. *Précis du droit des gens,* 2[e] édit., 1887.

(10) Haulefeuille. *Droits et devoirs des nations neutres. Propriétés privées des sujets belligérants sur mer,* 1860.

(11) Ortolan. Op. cit., t. II, p. 24 à 56 et *Revue de droit maritime et coloniale, année* 1873.

(12) Pistoye et Duverdy. Op. cit., t. 1, p. 5 à 21.

l'unanimité des jurisconsultes anglo-américains, développent, avec beaucoup d'ardeur, les arguments qu'ils fournissent en faveur du droit de prises.

Tous ces auteurs partent de cette idée, que les principes fondamentaux sont les mêmes dans la guerre maritime que dans la guerre terrestre, et que si, d'après la conception moderne, la guerre est une relation d'Etat à Etat, il faut néanmoins que les sujets des Etats belligérants soient atteints dans l'une et l'autre guerre, parce que, en tant que membres de ces Etats, ils leur prêtent leur concours. Ils n'ont aucun doute sur la légitimité de la capture, et pour eux on ne peut atteindre sur mer l'Etat ennemi qu'en lui saisissant ses navires de commerce.

M. Ortolan, se plaçant au point de vue politique et militaire, montre que le droit de prise est nécessaire pour forcer l'ennemi à la paix. Sur terre, dit-il, on nuit à l'ennemi en lui faisant une guerre de territoire, en s'emparant de ses villes, de ses provinces, en s'y établissant ou en les occupant. Sur mer, rien de semblable ne peut avoir lieu; il n'y a ni conquêtes, ni réquisitions possibles, et si on se bornait à combattre et à capturer les navires de guerre ennemis, l'Etat ennemi qui voudrait éviter le combat n'aurait qu'à retenir dans ses ports ses forces navales militaires, se bornant à couvrir les mers de ses navires marchands. Les gouvernements emploieraient leur marine marchande à maintenir leurs relations avec les Etats

étrangers, — relations que l'ennemi a intérêt et droit d'entraver. Les bâtiments de commerce et leurs équipages sont un moyen de puissance navale que l'ennemi doit pouvoir détruire ou mettre dans l'impossibilité de servir pendant les hostilités (1).

Les belligérants, font ressortir MM. Pistoye et Duverdy, cherchent toujours mutuellement à détruire leur commerce. L'ennemi qui parviendrait à interrompre complètement le commerce de son adversaire, en le privant des bénéfices qu'il en retirait, le réduirait nécessairement à sa merci et le forcerait à conclure la paix. La capture de quelques navires, pendant la guerre, est moins funeste, pour le commerce du monde, que la prolongation de l'état de guerre. C'est pourquoi il vaut mieux que la guerre se fasse vigoureusement et en capturant des navires marchands pendant deux ou trois années, que de se faire mollement et en respectant ces navires pendant dix ou quinze années (2).

A l'argument principal des partisans de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer, qui expliquent que, dans la guerre terrestre, les biens des particuliers étant respectés, ils doivent nécessairement l'être sur mer, — les auteurs qui soutiennent la pratique actuelle répondent que les propriétés des sujets ennemis sur terre n'ont jamais été respectées et qu'elles

(1) Ortolan. Op. cit., t. II, p. 49.
(2) Pistoye et Duverdy. Op. cit., t. I, p. 17, 18, 20.

sont soumises à la loi qu'il plaît au vainqueur de leur imposer. « Nous nions, dit Hautefeuille, l'existence d'aucune règle, d'aucune loi internationale, d'aucun traité, celui de 1785 excepté, d'aucun acte quelconque qui ait proclamé le principe de l'inviolabilité de la propriété privée sur terre; par conséquent, nous nions l'existence même du principe: car, s'il existait, il aurait été souvent violé, et il n'est pas possible que ces violations si nombreuses, si fréquentes, n'aient pas amené des récriminations et même des stipulations spéciales pour en prévenir le retour. Le principe n'existe donc pas. Mais, en fait, la propriété privée des sujets ennemis est-elle respectée dans les guerres terrestres? Pour répondre à cette question, il suffit d'ouvrir l'histoire (1). »

La déclaration d'inviolabilité de la propriété privée, fait remarquer Hautefeuille, serait le résultat d'un calcul politique assez habile pour donner le change aux esprits trop portés à accepter tout ce qui leur est proposé, sous une apparence plus ou moins philosophique. L'abolition de la capture aurait pour effet d'établir le despotisme absolu des Etats-Unis dans les deux Amériques et de consacrer la domination maritime de l'Angleterre, désormais à l'abri de toute crainte (2).

(1) Hautefeuille. *Propriétés privées des belligérants*, p. 75, cité par Bonfils. Op. cit., p. 797.

(2) *Id., ibid.*, p. 34-38, cité par De Boock. Op. cit., p. 529.

L'argumentation des défenseurs de la pratique traditionnelle peut, en somme, se ramener à trois idées principales :

1° Il faut, pour que la guerre maritime soit efficace, atteindre le commerce de l'ennemi et non point seulement ses forces navales;

2° Le commerce de l'ennemi est une de ses principales ressources; il lui permet de continuer les hostilités. Il faut l'atteindre directement pour faciliter le rétablissement de la paix;

3° Les navires de commerce et leurs équipages peuvent immédiatement être utilisés par l'ennemi pour la guerre. La capture de ces navires est donc un acte de guerre nécessaire. Et le fait de ruiner le commerce de l'ennemi est aussi légitime et plus humain que de bombarder les villes, saccager les propriétés des particuliers et tuer les soldats.

B. *Les adversaires de la pratique actuelle.*

C'est de Mably qui, le premier, en 1748, au nom de l'inviolabilité de la propriété privée, protesta contre le droit de prise. Jusqu'en 1780, sa thèse resta isolée. Rousseau, cependant, avait précisé la conception de la guerre moderne et admit que la guerre n'est pas une relation d'individus à individus, mais une relation d'Etat à Etat, et qu'en conséquence les particu-

liers doivent rester en dehors de la lutte et en sortir indemnes (1).

A partir de 1780, l'idée de Mably fut reprise et défendue par Galiani (2), Filangeri (3), Azuni (4), Martens (5). Dans ces derniers temps, les adhésions au principe de l'inviolabilité de la propriété privée se sont accrues et le nombre des partisans de la réforme va sans cesse grandissant. Se rallient notamment à cette doctrine, en France: de Boeck (6), Cauchy (7), Desjardins (8), Massé (9), Pradier Fodéré (10), et en Belgique : de Laveleye (11) et Rolin Jaequemyns (12). La grande majorité des auteurs continentaux, peut-on dire, s'élèvent contre le droit de capture.

(1) *Contrat social,* liv. I, chap. IV.

(2) Galiani. *De' doveri de' principi neutrali verso i guerregianti e di questi verso i neutrali,* 1782.

(3) Filangeri. *La science de la législation.* Traduit de l'italien, Paris, 1788.

(4) Azuni. *Sistema universale dei principii del diritto marittimo dell' Europa,* 1796.

(5) Martens. *Essai concernant les armateurs, les prises et surtout les reprises,* 1795.

(6) De Boock. Op. cit., 551 a 582.

(7) Cauchy. *Du respect de la propriété privée dans la guerre. Maritime,* 1866.

Id. *Droit marit. intern.,* t. II, p. 465 à 505.

(8) Desjardins. *Traité de droit commercial maritime,* Paris 1878.

(9) Massé. *Droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens et le droit civil,* 1874.

(10) Pradier-Fodéré. *Le droit des gens,* 1863.

(11) De Laveleye. *Du respect de la propriété privée sur mer en temps de guerre.* Bruxelles, 1875. (Cf. *Revue de droit international,* 1875, p. 559-602.)

(12) Rolin Jaequemyns. *Revue de droit international,* années 1875-1878.

Acceptant tous la conception de Rousseau, la guerre, disent-ils, est une relation d'Etat à Etat, et les hostilités doivent être dirigées exclusivement sur les propriétés et les forces de l'Etat. Respectés dans la guerre continentale, les biens des particuliers devraient l'être sur mer. Les confiscations de propriétés privées sont une aggravation immense des maux de la guerre, sans aider beaucoup à ses succès. Autrefois, la propriété privée sur terre n'était pas autrement traitée que la propriété sur mer; l'une et l'autre étaient sujettes à confiscation. La pratique actuelle a répudié ce legs des temps anciens en ce qui touche la guerre continentale; la justice oblige à se conformer, même sur mer, aux principes de la guerre moderne. Qu'on ne craigne pas, en mettant les intérêts privés à l'abri des dangers publics, que les guerres se prolongent; jamais elles n'ont été plus vigoureusement conduites et plus courtes que de nos jours. Le commerce est international maintenant; les marchandises sur le continent ne sont pas plus sédentaires que les marchandises transportées par des navires. Tous les produits nationaux, ceux qui viennent de l'étranger, traversent alternativement les mers et les continents. Pourquoi persister à scinder en deux parts le commerce, et à vouer à la destruction, en cas de guerre maritime, la part qui emprunte les voies de la navigation. La confiscation de la propriété privée sur mer a donné lieu à des abus, à des molestations

sans nombre pour les neutres, — lesquels seront toujours dans une situation précaire tant que la propriété privée ne sera pas insaisissable dans la guerre maritime. Jamais l'exercice du droit de capture n'a décidé de l'issue d'une guerre; aujourd'hui que le commerce de l'ennemi peut se faire par bâtiment neutre, ce droit aura encore moins d'énergie. Le principe du respect de la propriété privée est conforme aux sentiments actuels. L'Angleterre seule résiste. Ses résistances ne sont pas fondées, car son commerce se faisant par mer, sa situation économique rend la capture dangereuse pour elle.

La thèse en faveur du respect de la propriété privée sur mer a été présentée avec netteté par M. Choate, délégué des Etats-Unis à la deuxième Conférence de La Haye, dans le rapport qu'il déposa à cette Conférence, lequel est ainsi conçu:

1° La propriété ennemie, dans la guerre sur terre, est insaisissable: il n'y a aucune raison de ne pas adopter la même règle dans la guerre maritime;

2° Déjà, dans la Déclaration de Paris de 1856, la propriété ennemie dans la guerre maritime est déclarée exempte de saisie sur les navires neutres : il n'y a aucune raison de ne pas pousser cette doctrine jusqu'à sa conclusion logique et de ne pas étendre pareillement cette exception aux navires appartenant aux particuliers de la nation ennemie;

3° Le droit de prises, dans les guerres modernes,

n'a pas une valeur suffisante, au point de vue militaire, pour que son maintien soit justifié. Cette valeur a considérablement diminué et diminue encore rapidement. Dans l'ancien temps, la faculté de détruire la propriété publique ou privée pouvait être le facteur le plus important dans la guerre maritime; mais aujourd'hui que la guerre n'est plus, à proprement parler, qu'une épreuve de forces entre l'organisation militaire et les ressources financières respectives des belligérants, la faculté de détruire les navires marchands de l'ennemi sur mer n'est pas un facteur bien puissant. Dans l'état de choses actuel, le dommage dont peuvent souffrir les particuliers dépasse de beaucoup l'avantage qui peut en résulter pour l'Etat belligérant;

4° Le droit de prise apporte un trouble injustifiable dans un commerce honnête et légitime, auquel sont intéressés, non pas seulement la nation à laquelle appartient le navire, mais encore le monde civilisé tout entier. L'organisation du commerce international a pour condition la stabilité et la confiance. La capture de la propriété privée sur mer est la ruine de cette organisation;

5° Le droit de prise, qui a cessé d'être nécessaire, tend à pousser à la guerre et à en provoquer de nouvelles, comme résultat naturel de son maintien : l'histoire rapporte de nombreux faits, dans lesquels la spoliation d'une nation commerciale, en provoquant

le besoin de vengeance, a conduit à de nouvelles guerres;

6° Les raisons pour lesquelles on demande le maintien du droit de capture n'ont aucune valeur. On a dit que le meilleur moyen de prévenir la guerre était de la rendre aussi terrible que possible et que la destruction de la propriété, qui atteint certes ce but, est ainsi justifiée. Il est inadmissible de soutenir qu'une nation ait le droit et le devoir de rendre la guerre aussi horrible que possible. On a soutenu que le maintien du droit de prise était nécessaire, comme étant le seul moyen d'amener la guerre à une fin; c'est inexact, car l'histoire des guerres montre que la victoire décisive sur un ennemi, par la destruction de sa flotte et la défaite de ses armées, amène sûrement la paix.

On a prétendu que la faculté de frapper la marine marchande des autres nations est un puissant facteur pour les détourner de la guerre; que les marchands, voyant leurs intérêts gravement exposés, feront tout leur possible pour retenir leur gouvernement de provoquer ou d'engager les hostilités. C'est là un très faible motif: si le commerce et les affaires sont toujours ennemis de la guerre, ils ont peu d'autorité pour la provoquer ou pour la prévenir.

On a dit enfin que la capture, sans effusion de sang, de bâtiments marchands et de leurs chargements, est l'emploi le plus humain et le plus inoffensif qu'on

puisse faire de la force armée. Il faut répondre que, bien que faites sans effusion de sang, ces captures n'en sont pas moins le comble de l'oppression et de l'injustice, en tant qu'elles frappent des gens innocents et inoffensifs.

Qui a tort ou raison dans ce conflit, où se trouvent aux prises les jurisconsultes les plus éminents?

Le droit international doit-il admettre l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime comme un principe exigé par une pure équité?

En donnant sa formule célèbre: « La guerre est une relation d'Etat à Etat », Rousseau rejeta l'ancienne conception, qui considère la guerre comme un état juridique qui atteint les habitants des Etats belligérants.

De cette idée nouvelle, admise par l'immense majorité des hommes de science (partisans ou adversaires du droit de prises), d'importantes conséquences furent déduites aussitôt: si la guerre ne crée pas un état juridique nouveau entre les sujets belligérants, ils ne peuvent souffrir directement des actes de guerre. S'ils sont atteints directement, — dans certains cas ils pourront l'être, — c'est en raison des devoirs que la Patrie leur impose; mais en principe, la propriété privée doit être respectée.

Rendons hommage à ces nobles sentiments, mais examinons attentivement cette doctrine humanitaire : Est-il juridiquement vrai que la guerre ne crée pas un état nouveau entre les sujets belligérants? Une lutte entre deux Etats, dans laquelle leurs membres resteraient, pendant les hostilités, citoyens paisibles, peut-elle, en réalité, se concevoir?

Les Etats sont sujets abstraits et n'existent juridiquement que comme représentation d'une collectivité; derrière cette collectivité il n'y a absolument rien. Qu'un Etat contracte, qu'il se rende acquéreur ou débiteur, tous les actes par lesquels il affirme sa réalité rejaillissent sur tous les individus, membres de la collectivité étatique. En est-il autrement en cas de guerre? Prenons la France, par exemple, et supposons-là en face d'une nation qui vient de lui déclarer la guerre: tous les Français seront intéressés au sort des armes et tous supporteront des charges nouvelles et auront des devoirs à remplir. Des réquisitions de services seront imposées; les personnes et les biens des particuliers seront souvent mis à contribution. La guerre, pour nous, crée indubitablement un état juridique nouveau, non pas seulement entre les Etats belligérants, mais entre leurs sujets, qui ne peuvent pas demeurer étrangers aux hostilités.

L'ancienne conception de la guerre ne rend pas impossible la civilisation des hostilités. De ce que tous les habitants sont ennemis, il ne s'en suit pas que

les violences sur les femmes, les enfants et les vieillards, puissent être autorisées et que les luttes doivent garder leur caractère de barbarie. Il n'est pas nécessaire de tolérer les pillages et les dévastations; le vainqueur sera intéressé à les éviter, car il doit maintenir la discipline dans son armée. L'unique but de la guerre est de faire renaître les relations paciques; l'envahisseur ne peut donc admettre que les dommages strictement nécessaires.

En acceptant même la nouvelle conception de la guerre, on n'arrive pas nécessairement au respect de la propriété privée. Le raisonnement admis pour combattre le droit de prise est assez logique, mais ouvrons l'histoire et voyons ce qu'elle nous enseigne. Y a-t-il une seule guerre, marifime ou continentale, dans laquelle les biens des particuliers n'aient pas été atteints? Que vaut l'affirmation de ceux qui prétendent que, dans la guerre sur terre, les propriétés privées sont toujours respectées?

Les biens des particuliers, sur le continent, ne peuvent, en partie, être emportés par l'ennemi; les immeubles, les maisons — choses inertes et non transportables — sont, de par leur nature, à l'abri de toute confiscation; mais l'ennemi bombarde les villes, allume des incendies, saccage les villages. Le simple passage de troupes dans les champs couche et broie les récoltes et, pendant toutes les opérations de la guerre, le droit de prise, qui est combattu lors-

qu'il doit s'exercer sur mer, est employé indirectement contre les biens privés, au moyen de réquisitions et de contributions qui accablent les habitants. Que ceux-ci essayent de se soustraire aux charges imposées, et les vainqueurs immédiatement exerceront un recours sur les propriétés.

La guerre de 1870, de triste mémoire, appuie singulièrement nos dires: le gouvernement français s'est vu réclamer 264 millions de francs pour objets enlevés sans réquisition dans 34 départements! La capture sur mer y a été exercée: 90 bâtiments allemands ont été saisis; leur valeur n'a pas atteint six millions. Les ruines subies sur terre par des propriétés inviolables dépassent la somme de *six cents millions* (1). Chiffres éloquents, qui se passent de commentaires!

Les adversaires du droit de prise affirment que les violations de propriété privée sur terre constituent l'exception. Nous répondons : elles forment la règle.

On fait la comparaison entre les manières de faire la guerre sur terre et sur mer. Qu'elle soit faite équitablement et qu'en résultera-t-il? M. Westlake écrit : «Les Français, en 1870, ont pris des navires marchands aux allemands et n'en ont pas donné de reçu; les Allemands ont réquisitionné la propriété privée française et ils en ont donné des reçus, mais sans admettre

(1) Barboux. Op. cit., p. 22.

ceux-ci comme constituant vis-à-vis d'eux des titres de créance. Où est la différence? Les Français n'ont pas permis aux équipages des navires saisis par eux, de partir et d'aller servir dans la flotte allemande; les Allemands n'ont pas permis aux habitants des districts occupés, de partir et d'aller servir dans l'armée française. Où est encore la différence? (1). »

Restons dans le domaine des réalités. Le but de la guerre est de forcer l'ennemi à la paix et lui faire accepter nos prétentions. Or, comme le fait très justement remarquer M. Ortolan, ce but ne peut être atteint que par la victoire; la victoire elle même ne peut être obtenue qu'en détruisant, ou, si l'on veut, en paralysant les forces de l'ennemi; ce qu'il est impossible de faire sans employer contre lui des moyens nuisibles (2). Si les belligérants devaient s'arrêter toutes les fois que leurs actes pourraient porter atteinte à une propriété privée, la guerre deviendrait impossible.

On se plaît à arborer l'étendard de justice et, au nom de l'humanité, l'on applaudit aux désastres, aux cruautés de la guerre terrestre, tout en condamnant l'exercice d'un droit qui, dans son esprit et dans ses effets, touche peu à l'immoralité. Pratique barbare, voisine de la piraterie, disent ces esprits bienveillants. Pour nous, la prise maritime est le seul moyen

(1) *Revue de droit international.* Année 1875, p. 681.
(2) Ortolan. Op. cit., t. II, p. 40.

de combattre qui épargne la vie humaine. La résistance étant impossible, aucune violence ne sera exercée; pas une existence ne sera menacée. Le vaisseau saisi sera conduit dans un lieu déterminé, l'ordre le plus grand sera respecté.

Sur terre, les armées envahissantes sèment le trouble et la désolation parmi les populations innocentes et paisibles; sur mer, la prise n'atteindra que l'armateur qui, en vue du gain, essayera de dépister les croisières ennemies.

Les atteintes aux droits privés, sur terre, seront portées par un envahisseur qui fera acte de souveraineté et agira en pleine indépendance; les prises, au contraire, seront jugées par un tribunal régulièrement constitué: un jugement s'en suivra qui pourra être frappé d'appel et porté actuellement devant la Cour internationale des prises. La vision noire qu'on nous laissait entrevoir s'évanouit: avec elle disparaissent les procédés barbares que la civilisation chrétienne repousse!...

L'assimilation, qu'on prétend établir, entre les relations des peuples par voie de terre et leurs relations par voie de mer, ne peut être faite logiquement, en temps de guerre. L'objet de la guerre est d'établir le droit du plus fort. Dans la guerre terrestre, en dehors des victoires, il faut occuper le territoire ennemi. Dans la guerre maritime, il en est autrement: l'occupation étant impossible, il faut interdire à l'adver-

saire l'usage de la mer. Faut-il l'interdire seulement aux escadres militaires? L'ennemi protègera son escadre dans ses ports; jamais il ne sera obligé de céder. Les places fortes de la côte et la flotte de guerre d'un Etat peuvent être détruites sans que son autorité intérieure en soit ébranlée; tant que les Etats pourront continuer, avec les étrangers, leurs relations commerciales; tant qu'ils seront maîtres chez eux, les hostilités dureront toujours.

La lutte doit atteindre les nations dans leurs ressources, — dès lors leur commerce; les vaisseaux et leurs cargaisons sont de grandes masses d'effets d'une valeur considérable qui forment des trésors s'élevant à des millions; la prise d'un seul navire affecte les revenus d'un Etat.

Les partisans de l'inviolabilité de la propriété privée ont ici un grand argument: Si la capture, disent-ils, est destinée à ruiner le commerce de l'ennemi, on devrait, dans la guerre continentale, s'inspirer du même principe et brûler systématiquement les fabriques et les entrepôts, parce qu'ils sont une source de richesses pour l'ennemi.

Il nous est facile de repousser cette objection. Comme l'a fait remarquer très judicieusement M. Ortolan (1), peut-on, en toute franchise, assimiler le commerce maritime au commerce pacifique et

(1) Ortolan. Op. cit., t. II, p. 43.

sédentaire qui a lieu sur terre? Il faut bien admettre qu'il y a une grande différence entre le fait de capturer et de confisquer un navire et sa cargaison, et le fait de s'approprier, par la capture, les marchandises renfermées dans un magasin, ou les objets servant à l'usage d'un habitant paisible, dans le domicile particulier où il a son foyer domestique.

On s'indigne de ce que le but de la guerre maritime soit la destruction du commerce. L'anéantissement du commerce, dit-on, se comprenait à une époque où l'on croyait qu'un Etat avait intérêt à ruiner les autres Etats, mais aujourd'hui, toutes les nations sont solidaires, le commerce est international; en ruinant une nation, toutes les autres en souffrent.

En vérité, c'est aller un peu loin de prétendre que la capture nuit aux neutres. Les choses capturables sont celles qui n'appartiennent pas aux neutres; ceux-ci ne sont privés que d'un profit éventuel. Si le neutre avait été prudent, il aurait commercer avec des bâtiments étrangers. En allant au fond des choses, les neutres sont intéressés au maintien du droit de prise: le commerce maritime ne pourra plus être fait que par eux; le frêt augmentant, les nations étrangères profiteront du droit de capture. La saisie de quelques navires marchands est moins funeste pour le commerce du monde que le prolongement de l'état de guerre. La lutte s'éternisant, les souffrances augmenteraient. Il faut mieux, disent MM. Pistoye

et Duverdy, que la guerre se fasse vigoureusement et en capturant les navires marchands pendant deux ou trois années, que de se faire mollement et en respectant ces navires, pendant dix ou quinze années (1). »

Plaçons-nous maintenant au point de vue de la nécessité militaire; la prise maritime trouve encore ici des justifications :

On dit: Au moyen âge, les Etats n'avaient pas de flottes maritimes; on recourait aux bâtiments de commerce armés; l'exercice du droit de capture se comprenait. Aujourd'hui, il n'en est plus de même; tous les Etats ont une flotte maritime. On comprend que tant que la course existait, le droit de prise fût légitime, car les corsaires pouvaient se livrer à des actes d'hostilité. Mais depuis 1856, les bâtiments de la marine marchande ne pouvant plus se livrer à la course, la situation est toute différente.

Alors, parce que les bâtiments marchands ne peuvent plus être considérés comme dangereux; parce que l'état de choses existant à l'origine a été modifié, il faut faire disparaître le droit de capture!

Ce raisonnement ne nous convainc pas; toute la question est de savoir si la saisie sur mer est encore utile.

Pour soutenir son utilité, des publicistes ont pré-

(1) Pitoye et Duverdy. Op. cit., t. I, p. 20.

tendu que la marine marchande, soit dans son personnel, soit dans son matériel, pouvait immédiatement servir à la guerre et qu'il était naturel de lui étendre les effets de la guerre.

C'est aller un peu loin, selon nous. Bien des marchandises ne pourront pas être utilisées immédiatement par les belligérants. L'argument, même en ce qui concerne la confiscation des navires ennemis, est mauvais; l'état de certains bâtiments de commerce ne permettra pas toujours de les transformer en instrument de guerre.

Il vaut mieux dire que les navires peuvent être réquisitionnés par l'Etat. Tout navire, s'il ne peut être muni de canons et servir au combat, est utile pendant les hostilités. Ceux qui ne seront pas employés aux opérations de guerre, aideront à ces opérations; des services accessoires importants seront assurés par la marine marchande qui sera chargée du ravitaillement en charbon, du transport des vivres, des munitions, etc. (1).

Pour exemple: La dernière guerre hispano-américaine nous donne un aperçu intéressant de l'utilité militaire des navires de commerce. Pour les seules opérations de Cuba, 60 yachts américains ont été

(1) Nous répondons par là à l'objection qui consiste à dire que l'emploi des cuirasses de fer, appliquées aux flancs des navires et des canons, d'une énorme puissance, enlève toute utilité aux navires de commerce dans un combat naval.

utilisés comme canonnières et éclaireurs, 8 paquebots rapides comme croiseurs, 11 remorqueurs étaient armés en guerre, 14 côtres douaniers faisaient de plus le service des vedettes. Le gouvernement avait acheté 20 vapeurs transports, 1 bâtiment atelier, 2 bâtiments fabriquant de la glace, 2 fabriquant de l'eau douce, 3 navires-hôpitaux (1).

D'autre part, la marine militaire n'a pas seulement besoin de soldats combattants; des services auxiliaires exigent un personnel nombreux. Les matelots du commerce sont, dans tous les pays, appelés à servir sur les bâtiments de guerre. La capture étant supprimée, cette réserve de guerre ne serait jamais atteinte. C'est ce qui a fait dire à M. Westlake: « Si l'on ne peut prendre les vaisseaux, on ne peut prendre les hommes; il est absurde de laisser des matelots passer librement sous la gueule des canons des navires militaires, à bord de vaisseaux marchands, qui les transportent sur des vaisseaux de guerre.

« Veuillez considérer, de sang-froid, que chaque matelot peut être employé, sans intervalle d'apprentissage préliminaire, à la manœuvre d'un vaisseau de guerre ou de transport; que dans quelques pays tout matelot est légalement obligé à ce service et que

(1) Raynaud, *Du principe de la course d'Etat*. Paris, 1900, p. 57-58.

probablement, en tous pays, il serait requis pour cet objet en cas de nécessité » (1).

« Supposons, par exemple, que l'Angleterre soit en guerre avec la France et bloque Bordeaux; y aurait-il une plus grande absurdité que d'interdire, a la marine anglaise, de capturer l'équipage d'un narire marchand de Marseille, alors que cet équipage, s'il atteint Marseille, pourra se transporter à Brest par chemin de fer, et là être embarqué sur un vaisseau de guerre, pour assister à faire lever le blocus de Bordeaux? » (2).

La capture a encore une autre utilité. Les belligérants, pour protéger leur marine marchande, doivent disperser leurs bâtiments militaires. Les vaisseaux armés cherchant à arrêter au passage, les bâtiments de commerce des particuliers de l'Etat ennemi, les grands combats sur mer, — ceux qui livrent sans merci, à la fureur des flots engloutissants, les rescapés de la mitraille, — font place à de petites escarmouches.

Pendant la guerre de la Sécession, les exploits de l'Alabama ont étonné le monde; pas une goutte de sang n'a été versée pendant ses opérations; de véritables combats sur mer n'ont pas eu lieu, pendant les hostilités.

(1) *Revue de droit international*, année 1875, p. 678.
(2) *Revue de droit international*, année 1875, p. 258.

Autrefois, des guerres inutiles, néfastes dans leurs conséquences, éclataient pour de singuliers motifs : Une parole de monarque, plein d'orgueil, et le branlebas était donné. Aujourd'hui, il faut le reconnaître, — le pouvoir despotique et absolu des princes ayant disparu, — les questions d'honneur, les questions commerciales principalement, obligent à combattre.

Dans l'état actuel des sociétés politiques, les peuples se gouvernent par eux-mêmes; ils sont les détenteurs de la souveraineté qui est exercée en leur nom par ceux qui sont momentanément au pouvoir. Ceux-ci, à tout instant, en temps de paix et en temps de guerre, doivent connaître l'opinion populaire, et leurs actes ne sont, en quelque sorte, qu'une émanation de la conscience publique.

Or, la capture va atteindre le commerce de l'ennemi; les armateurs, les commerçants, les industriels seront les premiers atteints; ils ne seront pas seuls. Toute perte éprouvée par eux rejaillira sur leurs concitoyens et tout le monde s'en ressentira; la ruine du commerce accablera le pays. La souffrance éprouvée fera bientôt entendre la voix de l'opinion publique, qui demandera le rétablissement de la paix.

L'influence du droit de prise, dit-on, n'a pas de résultat en ce qui concerne la cessation des hostilités: Ouvrez l'histoire et vous y verrez que dans toutes les guerres où la course a été pratiquée avec acharnement, ses résultats ont été nuls. Ainsi, pendant les

guerres de la Révolution, les prises très nombreuses, faites par les corsaires français, n'ont pas empêché la défaite de la France. La capture a été pratiquée par la France et l'Angleterre contre la Russie en 1854, par la France contre l'Allemagne en 1870, et dans les conditions les plus favorables, puisque la flotte russe et la flotte allemande étaient trop faibles pour tenter même de tenir la mer. Le résultat a été nul. Les vaisseaux marchands se sont tous mis à l'abri dans les ports. Dans les deux cas, en 1854, comme en 1870, les prises faites par la marine militaire ont été complètement insignifiantes.

Il est aisé de faire parler l'histoire à sa manière, mais combien fragiles sont ses données. Il est difficile, sinon impossible, de connaître les raisons qui ont forcé les adversaires à accepter la paix. Sans vouloir opposer l'histoire à l'histoire, la guerre de la Sécession nous offre un précieux argument:

Les pertes causées au commerce de l'Union, par l'*Alabama*, la *Florida*, le *Shenandoah*, se sont élevées à 15.500.000 de dollars. Le commerce américain a été frappé d'un coup dont il ne s'est pas relevé. Oserait-on sérieusement soutenir que la course n'eut aucune influence sur l'issue de la guerre?

Ceux qui voient dans l'inviolabilité de la propriété privée un principe nécessaire, s'efforcent d'établir que l'Angleterre, qui prétend que le droit de capture est

indispensable à sa sécurité, a, au contraire, tout intérêt à l'abandonner. Par la bouche de M. de Laveleye, ils montrent que la capture est une arme terrible dirigée contre la Grande-Bretagne, qui a une situation économique très périlleuse. Ce pays tire de l'étranger ses subsistances, ses matières premières qui, après transformation, retournent à l'étranger; toutes ses importations et exportations se font par mer. Que la liberté des mers, dit M. de Laveleye, cesse de subsister et tout l'édifice économique anglais est ébranlé (1). — M. Lorimer répond à cela qu'on peut se rassurer; que la marine militaire, les ressources maritimes de l'Angleterre, suffisent pour la protéger et lui maintenir sa suprématie maritime (2).

Les arguments invoqués pour déterminer les Anglais à renoncer au droit de prise tournent en notre faveur. Si l'Angleterre a à craindre la capture, cela prouve son utilité. Elle a raison de ne pas accepter la renonciation qui lui est proposée; tant qu'elle sera maîtresse des mers, elle n'aura rien à craindre.

La capture est particulièrement utile, aux puissances qui ont une faible marine militaire. Dans une lutte, avec un adversaire ayant des flottes nombreuses, c'est par l'exercice du droit de prise que l'Etat faible pourra essayer de combattre avec espoir.

(1) *Revue de droit international*, année 1875, p. 598.
(2) *Id., ibid.*, p. 266-267.

Au point de vue politique, la France a intérêt au maintien du droit de saisie. Elle vit dans un état industriel complexe ; son sol lui fournit la plus grande partie de ses produits. Supposons une guerre avec l'Angleterre: Le tonnage de la marine marchande française ne s'élève pas tout à fait à un million de tonnes. L'énorme disproportion, qui existe entre le tonnage français et le tonnage anlgais, deviendrait pour la France un avantage relatif. La masse des propriétés particulières, exposées aux coups des croiseurs ennemis, serait quatre fois plus considérable du côté de l'Angleterre que du côté de la France. Le commerce français souffrirait peu de la capture: En temps de paix, la moitié des transports de mer de la France sont faits par des bâtiments étrangers; ceux-ci, en temps de guerre, transporteraient l'autre moitié. Il en serait autrement pour le commerce de la Grande-Bretagne: Tout son commerce se fait par mer; l'atteinte portée à sa marine marchande se ressentirait dans tout le pays.

Dans une guerre entre les puissances continentales, il est certain que les grandes opérations se feraient sur terre, mais, dans une lutte avec l'Allemagne, les prises, qui ont été de peu d'importance en 1870, exerceraient une grande influence, sur l'issue de la guerre, en raison de la prospérité maritime actuelle de cette puissance.

Les réformes accomplies récemment doivent rassu-

rer ceux qui combattent pour le principe nouveau: Jusqu'en 1907, le jugement des prises était confié aux tribunaux nationaux. Cette juridiction n'avait pas toute l'indépendance nécessaire; les juges tendaient le plus souvent à admettre les allégations de leur gouvernement et à valider les prises faites par lui. Ces tribunaux avaient à appliquer des principes qui n'étaient pas universellement admis, et des solutions différentes, dans des procès identiques, étaient données; les droits des neutres étaient souvent menacés.

L'institution d'une juridiction internationale des prises, créée à La Haye en 1907, a donné plus de confiance aux neutres. Les décisions rendues, en matière de prises, par les tribunaux nationaux, seront désormais jugées en dernier ressort par un tribunal absolument impartial, composé de belligérants et de neutres, qui jugera en toute indépendance.

La déclaration navale de Londres de 1909, de son côté, a fixé l'accord sur certains points litigieux, relatifs aux lois et coutumes de la guerre sur mer; des règles uniques s'imposent à tous. Désormais, on peut être assuré que des prises illégitimes ne seront plus validées.

En définitive, ne nous laissons pas séduire par des théories humanitaires, qui honorent ceux qui les soutiennent, mais qui sont dangereuses. Conservons le droit de capture. Vis à vis de certains Etats, la con-

fiscation des navires marchands sera seule profitable; par exemple, dans une guerre avec le Japon, la capture des navires de commerce sera très importante et nécessaire.

Nous sommes loin de prétendre que le droit de prise devra toujours être exercé avec une extrême rigueur. Suivant les époques, suivant les milieux, son abandon pourra être œuvre de saine politique. Des traités, des conventions, des transactions, passées au commencement des hostilités, pourront, sans que la situation économique des nations en souffre, contenir une renonciation à son exercice, pendant la durée de la lutte. Dans certains cas, il sera même du devoir d'une puissance maritime de s'abstenir de l'exercer.

Mais, nous ne concevons pas la possibilité de renoncer d'avance, d'une manière générale, à l'arme qui permet de combattre sans imposer le sacrifice de vies humaines.

L'appréciation de la nécessité doit être laissée à la conscience, à la sagesse des gouvernements belligérants, qui agiront selon les besoins du moment. Les nations doivent toujours demeurer sur le terrain de l'opportunité et tenir compte des passions, des réalités politiques, des exigences militaires. Et puisque, à l'heure actuelle, tous les différends internationaux ne peuvent pas, malheureusement, faire l'objet d'un réglement pacifique, quand il faudra prendre les armes, les gouvernements, se pliant aux circons-

tances, répondront au mal par le mal, car il faut se faire respecter et opposer la force à la force, la ruse à la ruse.

Si, dans une guerre maritime, l'atteinte au commerce peut forcer l'ennemi à la soumission et hâter le rétablissement de la paix, il serait assez singulier d'employer des procédés de modération qui n'obtiendraient peut-être pas de réciprocité.

CHAPITRE II

DÉTERMINATION DU CARACTÈRE HOSTILE AVANT 1909

Depuis la Déclaration de Paris de 1856, la détermination de ce qui est navire ennemi ou navire neutre, a une importance considérable. Aux termes de cette déclaration, le commerce ennemi ne peut être atteint qu'à bord de navires ennemis. Les marchandises neutres, à l'exception de la contrebande de guerre, ne sont pas saisissables sous pavillon ennemi. Par suite, le caractère neutre ou ennemi des navires de commerce a pour conséquence de décider de la validité de la capture et du sort des marchandises trouvées à leur bord.

Il importe alors, au plus haut point, de savoir quand un navire est ennemi, quand une cargaison est ennemie.

Pour la détermination du caractère hostile, un critérium unique n'est malheureusement pas adopté; deux grands systèmes se trouvent en présence.

L'un, le système français, est simple et net: Est navire ennemi, tout navire qui porte pavillon ennemi; est marchandise ennemie, toute marchandise dont le propriétaire est de nationalité ennemie. Le caractère ennemi dépend en principe de la nationalité ennemie.

L'autre, le système anglais, est beaucoup plus compliqué: La nationalité des navires, la nationalité des propriétaires de marchandises, ne seront pas toujours l'élément décisif du caractère ennemi ou neutre. Le domicile des propriétaires, l'emploi des navires et des marchandises, l'origine des biens, seront pris en considération et imprimeront le caractère hostile. On cherche à atteindre tout ce qui peut servir à l'ennemi et à ses intérêts.

Des divergences profondes qui séparent les deux systèmes, il résulte que la Déclaration de Paris n'a pas le même sens en Angleterre et en France. Avec le système anglais, des navires portant pavillon neutre pourront être capturés.

On a eu conscience de l'intérêt qu'il y avait à adopter un critérium unique. Les puissances réunies à Londres en 1909, ont discuté sur cette question. Certes, la Conférence navale de Londres a fait faire au problème un grand pas: Certains points ont été précisés, mais l'accord ne s'est pas réalisé sur tous ceux qui se rapportent à la détermination du caractère hostile.

Les deux systèmes français et anglais subsistent

toujours, et les mêmes incertitudes, les mêmes divergences se retrouvent encore.

Pour étudier avec intérêt les travaux et les résultats de la Conférence sur la question du caractère ennemi, il convient d'examiner de près les règles qui concernent, soit les navires, soit les biens qu'ils transportent, appliquées jusqu'en 1909, d'après les deux systèmes.

§ I^er^. — *Système français.*

Basé sur des principes abstraits, il est extrêmement simpliste.

A. *Navires.*

Sans s'occuper de l'emploi du navire, ni de la qualité de son propriétaire, le système français, pour déterminer le caractère hostile, s'en tient uniquement au pavillon que le vaisseau a le droit de porter.

Rappelant les règles en vigueur, les instructions françaises du ministre de la Marine, en date du 25 juillet 1870, disaient « que la nationalité des navires ne dérive pas seulement de celle de leurs propriétaires, mais encore de leur droit légitime au pavillon qui les couvre » (1). Cette formule signifie que la nationalité du navire est liée au droit au pavillon.

(1) De Boeck. Op. cit., p. 168.

Généralement, les propriétaires de vaisseaux sont sujets de l'Etat dont leur bâtiment porte le pavillon; c'est pour cette raison que le pavillon est considéré comme un indice de la qualité du propriétaire.

Chaque Etat impose, par des lois ou statuts, les conditions d'existence de la nationalité des navires marchands; le droit d'arborer le pavillon national est subordonné à l'accomplissement de ces conditions. D'après l'acte de navigation, du 21 septembre 1793, le pavillon de l'Etat français ne pouvait être porté que par des navires appartenant entièrement à des nationaux. La loi du 9 juin 1845 (art. 11) se borne à exiger que la moitié, au moins, de la propriété appartienne à des Français (1).

Dès lors, d'après ce système, tout navire ayant droit de porter pavillon ennemi est ennemi; tout navire ayant droit de porter pavillon neutre est neutre. La nationalité du navire est essentiellement liée de droit au pavillon. Peu importe la qualité du propriétaire; si le pavillon est ennemi, son caractère hostile s'étendra au navire. La nationalité imprime d'ailleurs la qualité du propriétaire; les sujets des Etats ennemis seront toujours ennemis, quels que soient leurs domiciles ou leurs occupations.

Pour trancher la question de la nationalité des

(1) Ortolan. Op. cit., t. I, p. 173.

navires de commerce, les tribunaux des prises doivent se référer aux actes législatifs de chaque pays.

L'article 9 du réglement du 26 juillet 1778 semble mettre obstacle à l'application de cette règle par les tribunaux français. Il déclare, en effet, de bonne prise « tous bâtiments étrangers sur lesquels il y aura un « subrécargue marchand, commis ou officier-major « d'un pays ennemi de Sa Majesté, ou dont l'équi- « page sera composé, au delà du tiers, de matelots « sujets des Etats ennemis de Sa Majesté, ou qui « n'auront pas à bord le rôle d'équipage arrêté par « les officiers publics des lieux neutres, d'où les bâti- « ments seront partis (1) ».

Depuis les conclusions de Portalis, dans l'affaire « *Le Pégou* » contre les frégates « *La Bravoure* » et « *La Concorde* », chacun admet que cette règle s'applique seulement au cas où la neutralité de la prise est douteuse. Dans ce dernier cas seulement, la nationalité ne pourra être établie, par le rôle d'équipage, qu'aux conditions fixées dans le réglement de 1778 (2).

Il peut arriver que la propriété du navire soit divisée entre sujets d'Etats différents. Le système français admet, en tout cas, l'indivisibilité du vaisseau : le pavillon ennemi entraîne confiscation des parts appartenant à des propriétaires neutres; le pavillon

(1) De Boeck. Op. cit., p. 168-169.

(2) Pitoye et Duverdy. Op. cit., t. II, p. 31; — V. les conclusions de Portalis, *id., ibid.*, II, p. 51 à 56.

neutre emporte libération des parts des propriétaires ennemis (1).

Ce dernier cas ne s'est jamais présenté en France. La jurisprudence française, au contraire, a eu à statuer sur la capture de navires battant pavillon ennemi, appartenant pour partie à des neutres, et elle a toujours décidé que le navire, pour le tout, était confiscable.

Une application de cette règle a été faite pendant la guerre de 1870-1871 : *Le Turner,* navire prussien, avait été capturé par un navire français. Par décision du 22 décembre 1870, le Conseil des prises rejeta la réclamation d'une somme de 12.000 thalers faite par MM. Hoffmann, qui se prétendaient garantis par une hypothèque de même somme grèvant la navire saisi. Il se basait sur le principe *que la propriété du navire, au point de vue de l'exercice des droits de la mer, est absolument indivisible* (2).

La Colombie autorise les navires marchands, appartenant exclusivement à des étrangers, à porter le pavillon colombien. En cas de capture, que devrait-on décider, si la Colombie étant en guerre, un navire portant son pavillon appartenait à des neutres, ou si ce pays restant neutre un navire arborant le pavillon colombien était la propriété exclusive de sujets

(1) Ch. Dupuis. Op. cit., p. 126.
(2) V. cette décision Barboux. Op. cit., pp. 71 à 77.

ennemis? M. de Boeck fait remarquer que la question est fort embarrassante. Les Conseils de prises français n'ont pas eu à statuer sur ce cas (1).

Il nous semble qu'il n'y aurait, dans ce cas, qu'à appliquer la règle « pavillon ennemi, navire ennemi », parce qu'en adoptant un pavillon, chacun connaît les risques qu'il encourt.

Certaines législations échappent à la règle que nous avons relatée, à savoir que le pavillon d'un Etat ne peut être porté que par des navires appartenant pour le tout ou pour leur majeure partie à des ressortissants de cet Etat. Ainsi la Confédération Suisse interdit aux armateurs suisses d'arborer le pavillon fédéral. Ceux-ci, pour naviguer, doivent emprunter un pavillon étranger. Qu'arrivera-t-il si la nation dont ils porteront le pavillon prend les armes contre un Etat maritime? Le bâtiment suisse, étranger aux hostilités, sera-t-il confiscable?

Pendant la guerre franco-allemande, la Société protestante des Missions de Bâle était propriétaire d'un navire *La Palme,* qui portait pavillon allemand. Ce navire ayant été saisi, la capture fut validée par le Conseil des prises de Bordeaux. Sur appel, le Conseil d'Etat cassa la décision et annula la prise, par ce motif que la Confédération Suisse interdisant d'arborer le pavillon suisse, il y avait obligation, pour

(1) De Boeck. Op. cit., p. 671.

les propriétaires, d'emprunter un pavillon étranger (1).

Hors ce cas de nécessité absolue, le fait pour un navire neutre de voyager sous pavillon ennemi, en vertu d'une licence spéciale, l'expose à la capture.

D'après le système français, la logique exigerait de respecter tout bâtiment portant pavillon neutre. Si ce pavillon suffisait, en tout cas, à exempter de la capture, il permettrait aux armateurs de l'Etat ennemi de se mettre très facilement à l'abri de toute confiscation. Il suffirait, en effet, qu'un navire ennemi arborât le pavillon neutre pour qu'il fût à l'abri de la capture.

Aussi le droit des gens permet-il aux belligérants de reconnaître la véritable nationalité des navires portant pavillon neutre. Tout navire doit avoir des pièces de bord, et les gouvernements ont précisé quelles sont les pièces dont les navires doivent être porteurs, en temps de guerre, pour ne pas s'exposer à être considérés comme ennemis.

En France, le réglement du 26 juillet 1778 régit

(1) Cette décision est rapportée au Sirey, 73-2-237. — Le Conseil d'Etat aurait dû donner un argument théorique qu'il aurait pris dans la Déclaration de Paris de 1856. Cet acte décide, en effet, que les marchandises neutres sur un navire ennemi ne sont pas saisissables. *A fortiori*, le navire neutre portant pavillon ennemi n'était pas saisissable.

cette matière (1). D'après ses articles 2 et 11, les maîtres de bâtiments neutres seront tenus de justifier sur mer de leur propriété neutre par les pièces de bord; les pièces rapportées après la saisie ne pourront être d'aucune utilité (2).

Il est quelquefois assez difficile de déterminer si un navire est ennemi. C'est là une question de fait qui ne peut être tranchée qu'en raison des circonstances de fait; on tiendra surtout compte des actes du navire et de leur validité.

Chaque nation a établi des présomptions de fraude et a décidé que tout navire prétendu neutre, qui se trouverait dans tel ou tel cas déterminé, serait présumé ennemi et sujet à confiscation.

Ainsi l'article 6 du réglement de 1778 dispose « qu'on n'aura pas égard aux passeports accordés « par les puissances neutres ou alliées, tant aux pro- « priétaires qu'aux maîtres des bâtiments sujets des « Etats ennemis de Sa Majesté, s'ils ont été natura- « lisés, ou s'ils n'ont transféré leur domicile dans « les Etats des dites puissances, trois mois avant le « 1^er^ septembre de la présente année; et ne pourront

(1) Ce réglement avait été abrogé sous le Directoire, par la loi du 29 nivôse, an VI. Mais cette loi fut abrogée elle-même par une loi du 23 frimaire an VIII, et un arrêté consulaire du 29 même mois remit en vigueur le réglement de 1778 qui est encore applicable. — Pitoye et Duverdy. Op. cit., t. I., p. 418.

(2) Voir le texte des articles du Règlement de 1778. Id *ibid*, t. I, p. 418.

« les dits propriétaires et maîtres du bâtiment sujets « des Etats ennemis, qui auront obtenu les dites « lettres de neutralité, jouir de leur effet si, depuis « qu'elles ont été obtenues, ils sont retournés dans « les Etats ennemis de Sa Majesté pour y continuer « leur commerce. » (1)

Cette disposition met un obstacle à ce que des sujets ennemis, pour naviguer en toute liberté, acquièrent frauduleusement la qualité de neutres. Le caractère neutre sera seulement reconnu quand la naturalisation sera antérieure de trois mois aux hostilités, ou quand l'individu naturalisé pendant ces trois mois aura établi domicile en pays neutre avant ce délai trimensuel, ou bien encore quand la naturalisation n'ayant été faite qu'au cours des hostilités, le transfert de domicile en pays neutre aura eu lieu trois mois avant la déclaration de guerre (2).

Une application de ces règles a été faite par le tribunal de Cassation, le 18 thermidor an VII, dans l'affaire *L'Actéon* contre *Le Friendship,* et par le Conseil des prises, le 7 vendémiaire an X, dans l'affaire *L'Ams* contre *La Mascarade* (3).

(1) Pitoye et Duverdy. Op. cit., t. I, p. 503. — V. aussi De Boeck, Op. cit., p. 164.

(2) C'est le sens qui est donné aujourd'hui à l'art. 6 du réglement de 1778. — V. de Boeck, Op. cit., p. 164; Pistoye et Duverdy, Op. cit., t. I, p. 504.

(3) Ces décisions sont rapportées dans Pistoye et Duverdy, Op. cit., t. I, pp. 505-507.

La présomption de fraude reparaîtra si les individus, dont la naturalisation est validée, retournent dans le pays ennemi pour y continuer le commerce.

Le jet de papiers à la mer pourra faire déclarer de bonne prise le navire qui porte pavillon neutre. C'est ce qui résulte de l'article 3 du réglement de 1778 (1). Les juges des prises ont le pouvoir d'apprécier si les circonstances permettent de valider la prise; ils peuvent relâcher le navire capturé s'ils croient que les papiers jetés étaient insignifiants (2).

Les propriétaires de navire de commerce doivent obéir à la semonce. En cas de refus et de résistance, le navire sera de bonne prise (3).

Une fraude grave était à craindre: Si, au début des hostilités, la vente d'un navire ennemi à des propriétaires neutres, eût entraîné l'impossibilité d'exercer le droit de prise, les armateurs n'eussent pas manqué, pendant une tension diplomatique, de feindre une vente qui leur eût permis de naviguer

(1) Cet art. 3 est ainsi conçu: « *Tous vaisseaux pris, de quelques nations qu'ils soient, neutres ou alliés, desquels il sera constaté qu'il y a eu des papiers jetés à la mer ou autrement supprimés ou distraits, seront déclarés de bonne prise avec leurs cargaisons, sur la seule preuve des papiers jetés à la mer, et sans qu'il soit besoin d'examiner quels étaient ces papiers, par qui ils ont été jetés, et s'il en est resté suffisamment à bord pour justifier que le navire et son chargement appartiennent à des amis ou alliés.* » — Pistoye et Duverdy, Op. cit., t. II, p. 70.

(2) Id., *ibid*, t. II, p. 73.

(3) V. art. 57 et 58 de l'arrêté du 2 prairial, an XI. — Pistoye et Duverdy, Op. cit., t. II, p. 95.

librement pendant la guerre, sous le couvert d'un pavillon neutre. La guerre étant terminée, ils fussent rentrés en possession de leur navire.

Le réglément de1778 (art. 7), pour couper court à tous les dangers qu'eût entraînés un transfert de pavillon frauduleux, décida que la vente antérieure à la déclaration de guerre est seule valable, si elle est justifiée par un acte authentique. Toute cession de navire consentie après l'ouverture des hostilités est nulle (1).

L'application de cette règle a souvent été faite par les Conseils des prises:

Dans les guerres de la République et de l'Empire, de nombreuses décisions annulent des ventes considérées comme frauduleuses. Dans la guerre de Crimée, *L'Orione,* d'origine russe, arbore le pavillon de Toscane. Capturé par *L'Averne,* près de Livourne, il fut déclaré de bonne prise, parce que la vente avait été reconnue simulée.

Le Christiane, de même origine, qui avait porté le

(1) L'art. 7 du réglement de 1778 est ainsi conçu : « *Les bâtiments de fabrique ennemi ou qui auront eu un propriétaire ennemi, ne pourront être réputés neutres ou alliés, s'il n'est trouvé à bord quelques pièces authentiques, passées devant des officiers publics, qui puissent en assurer la date et qui justifient que la vente ou cession en a été faite à quelqu'un des sujets des puissances alliées ou neutres, avant le commencement des hostilités, et si le dit acte translatif de propriété de l'ennemi au sujet neutre ou allié n'a été dûment enregistré par devant le principal officier du lieu du départ et signé du propriétaire ou du porteur de ses pouvoirs.* » — Id. *ibid.*, t. II, pp. 1-2.

pavillon danois, et *L'Alexandre I^er^*, qui avait navigué sous pavillon ionien, furent, de même, condamnés(1)

Certains Etats, — la Russie et la Suède, — interdisent à leurs nationaux d'acheter, durant la guerre, des navires appartenant à des sujets belligérants. La question que nous venons d'envisager ne se poserait pas si la vente était faite à un ressortissant de ces Etats. La vente serait nulle de plein droit (2).

D'autres nations permettent à leurs sujets d'acquérir; ceux-ci agiront à leurs risques et périls, et ne pourront pas protester s'ils sont victimes d'une saisie.

B. *Cargaisons.*

La simplicité, la netteté du système français se retrouvent encore ici. Ce système, trop logique, fait triompher des principes abstraits en sacrifiant les intérêts de la guerre:

Les marchandises sont réputées ennemies par le fait seul qu'elles appartiennent à un propriétaire ennemi. Est ennemi toute personne de nationalité ennemie, quel que soit d'ailleurs son domicile.

Est neutre toute marchandise dont le propriétaire est de nationalité neutre.

Dans ce système, un seul élément, la nationalité du

(1) De Boeck. Op. cit., p. 175.
(2) Id. *ibid.*, p. 173.

propriétaire, est pris en considération. La jurisprudence des cours françaises a toujours été fixée dans ce sens.

Le 13 fructidor an IX, dans l'affaire *Le Hardy* contre *La Voltigeante,* le Conseil des prises jugea que le citoyen neutre, qui fait le commerce en pays ennemi, ne perd pas la qualité de neutre et que les marchandises qui lui appartiennent doivent être considérées comme neutres et non comme ennemies.

Cette décision formulait cet axiome : « *Que les « biens n'ont pas par eux-mêmes le caractère neutre « ou hostile, mais prennent toujours celui dont se « trouve revêtu leur propriétaire.* » Le Conseil des prises décidait que la résidence en pays étranger n'empêche pas un individu d'appartenir au pays qui l'a vu naître, que tant qu'il n'a pas volontaireemnt choisi une patrie nouvelle, il est toujours ce qu'il était auparavant, ami des amis, ennemi des ennemis de sa patrie native (1).

Le Conseil affirma de nouveau sa doctrine dans un arrêt rendu le 25 pluviôse an X, dans l'affaire *La Paix* (2).

Les instructions du ministre de la Marine, du 25 juillet 1870, semblaient s'écarter de la doctrine traditionnelle. Elles affirmaient que « la nationalité

(1) Pistoye et Duverdy, Op. cit., pp. 321 à 327.
(2) Id., *ibid*, t. I, p. 486.

« des maisons de commerce doit se déterminer « d'après le lieu où elles sont établies. » (1) Malgré le doute qui subsista, et quoi qu'en aient pu penser certains auteurs, la jurisprudence antérieure a toujours été maintenue.

Par décisions des 31 décembre 1870 (*affaire « Le Joan »*), 12 janvier 1871 (*affaire « Le Nicolaüs »*), 23 février 1871 (*affaire « Le Thalia »*), le Conseil des prises affirma nettement que le simple fait de la résidence en pays ennemi n'entraîne pas le caractère ennemi, et que la nationalité ennemie est conservée en cas de résidence en pays neutre (2).

Une fraude était à craindre: Pour soustraire les marchandises à la capture pendant la durée de la guerre, un propriétaire aurait pu se faire naturaliser dans un pays neutre.

L'article 6 du règlement de 1778, qui vise le cas de naturalisation, en pays neutre, des propriétaires d'un navire ayant le caractère ennemi, est étranger à la naturalisation des propriétaires de marchandises. S'il s'agit d'apprécier le caractère de la cargaison appartenant à un sujet d'origine ennemi, naturalisé en pays neutre pendant la guerre ou *imminente bello*, le droit commun sera appliqué.

Les Conseil des prises devront toujours rechercher

(1) De Boeck. Op. cit., p. 159.
(2) De Boeck, op. cit., p. 162-163.

si une telle naturalisation n'a pas été faite dans le but d'échapper aux conséquences de la capture et ils devront tenir compte des faits, des circonstances dans lesquels le changement de statuts personnel a eu lieu.

Si le moindre soupçon de mauvaise foi apparaissait, la règle *fraus omnia corrumpit* serait appliquée et la naturalisation serait méconnue.

Les marchandises, d'après le système français n'ont pas de caractère ennemi ou neutre *per se*. Elles revêtent le caractère de leur propriétaire. La décision précitée du Conseil des prises dans l'affaire *Le Hardy* contre *La Voltigeante* est très nette sur ce point et la jurisprudence française n'a jamais admis que les biens pussent être considérés comme ennemis, malgré le caractère neutre du propriétaire.

Lorsque des marchandises sont trouvées à bord d'un vaisseau ennemi, elles sont présumées ennemies; il y a présomption *juris tantum*. La preuve contraire est admise contre cette présomption.

Aux termes des articles 2 et 11 du réglement du 26 juillet 1778, la neutralité des marchandises doit être établie par les pièces trouvées à bord. Ces articles sont ainsi conçus: Art. 2. — « Les maîtres des « bâtiments neutres seront tenus de justifier sur « mer de leur propriété neutre par les passe-ports, « connaissements, factures et autres pièces de bord, « l'une desquelles au moins constatera la propriété

« neutre ou en contiendra une énonciation précise;
« et quant aux chartes-parties et autres pièces qui ne
« seraient pas signées, veut Sa Majesté qu'elles soient
« regardées comme nulles et de nul effet.

Art. 11. — « Veut Sa Majesté que dans aucun cas,
« les pièces qui pourraient être rapportées après la
« prise des bâtiments puissent faire aucune foi, ni
« être d'aucune utilité, tant aux propriétaires des dits
« bâtiments qu'à ceux des marchandises qui pour-
« raient y avoir été chargées, voulant Sa Majesté
« qu'en toutes occasions, on n'ait égard qu'aux seules
« pièces trouvées à bord. » (1)

La jurisprudence française a toujours appliqué cette règle et le Conseil des prises en 1870-1871, dans ses décisions du 5 janvier 1871 dans l'affaire *Le Wilberforce,* du 2 février 1871 dans l'affaire *Le Wiederkunft,* pour apprécier le caractère des cargaisons confisquées, n'a tenu compte que des pièces trouvées à bord (2).

Cependant en 1870-1871, le Conseil des prises a décidé que la nationalité neutre du propriétaire pourra être établie par tous moyens de droit (3).

En France, on considère uniquement la question de la propriété en cours de voyage. Ainsi sera main-

(1) Barboux, Op. cit., p. 97.
(2) Id., *ibid.*, pp. 91-92-93.
(3) Affaire *le Nicolaüs* (Barboux, Op. cit., pp. 108-113), — *le Thalia* (Id., *ibid,* pp. 116-117), — *le Paul-Auguste* (Id, *ibid,* pp. 93-96).

tenue, pendant la guerre maritime, la convention par laquelle les parties auront entendu, contrairement à l'usage général, que la cargaison neutre restera la propriété de l'envoyeur neutre jusqu'à son arrivée à destination ; le destinataire ennemi n'en devenant propriétaire qu'à ce moment.

Cette convention ne sera pas, comme en Angleterre, considérée comme non avenue; la propriété des marchandises reposant sur la tête de l'expéditeur jusqu'à l'arrivée à destination, aucune confiscation ne pourra être prononcée.

On ne tiendra compte que de la fraude; si elle est établie, la règle *fraus omnia corrumpit* sera appliquée.

Ce principe n'a jamais été contesté. L'ensemble des motifs des décisions rendues par les Conseils des prises, notamment dans la guerre de 1870-1871, le reconnaissent. Dans l'affaire *Le Laura-Louise,* le Conseil des prises s'exprime ainsi: « Considérant qu'en matière de prises, la justification de la propriété ne saurait être déduite *de plano, ni de la seule qualité de chargeur ou de consignataire, ni du simple fait de la résidence en pays neutre des réclamateurs de la marchandise saisie.* » (1)

En un mot, la jurisprudence française ne condamnera la marchandise saisie que si elle appartient à un propriétaire ennemi, sauf à tenir compte de la fraude. . . . . .

(1) Barboux. Op. cit., p. 120.

En examinant le système anglo-américain, nous verrons qu'une question importante est celle du transfert *in transitu*. Avant 1856, tant que la France ne reconnut pas la liberté des biens neutres sous pavillon ennemi, cette question ne pouvait pas se poser chez nous, puisque la vente d'un vaisseau ne pouvant jamais être valable pendant la guerre, les biens ennemis transportés par un navire ennemi restaient sujets à capture et les biens ennemis en cours de voyage, chargés sur des vaisseaux neutres étant protégés par le pavillon, la vente de ces biens ne pouvait exercer aucune influence sur leur sort.

Aujourd'hui, si des biens primitivement ennemis, transportés par un bâtiment ennemi, étaient l'objet d'une vente *in transitu* que devrait-on décider en cas de capture?

La question ne s'est pas encore posée devant les tribunaux de prises. Il semble que cette vente ne pourrait pas être considérée *prima facie* comme non avenue, indépendamment de toute idée de fraude.

§ II. — *Système anglo-américain.*

Le système anglo-américain est compliqué à tel point qu'il a été qualifié de casuistique. Il s'inspire de considérations pratiques et se soucie surtout de l'adaptation des moyens de guerre au but de la

guerre. S'efforçant d'atteindre les navires ou cargaisons qui pourraient apporter des ressources à l'ennemi, il tient compte, pour la déclaration du caractère hostile, d'éléments autres que le pavillon des navires et la nationalité des propriétaires de cargaisons. Le domicile des propriétaires, l'origine des biens, le rôle des marchandises sont autant de circonstances qui sont prises en considération et légitiment la capture.

A. *Navires.*

Il considère les navires comme ennemis, soit à raison de leur pavillon, soit à raison de la qualité de leurs propriétaires, soit à raison de leur emploi.

a) Tout navire portant pavillon ennemi est ennemi. Cela sera très commode pour le capteur, qui n'aura qu'à tenir compte des couleurs du pavillon. Ainsi les navires des armateurs suisses, arborant le pavillon d'une nation ennemie de l'Angleterre, seront sujets à capture.

Si le navire portant pavillon ennemi appartient pour partie à des propriétaires neutres, et pour partie à des propriétaires ennemis, la part des neutres est confisquée avec celle des ennemis. On applique la règle de l'indivisibilité du navire ennemi au point de vue de la propriété. La répartition, suivant la qualité des propriétaires, entre la portion passible de

capture et celle qui ne l'est pas, n'est admise que pour la marchandise.

C'est ainsi qu'un navire sous pavillon hollandais et avec passeport hollandais, ayant été capturé dans un voyage de Surinam à Amsterdam, des personnes, domiciliées en Suisse, bénéficiaires de parts de propriété, élevèrent des réclamations ; toutes furent rejetées (1).

Ce principe a été ratifié bien souvent par les tribunaux de prises anglais. En 1854, un navire *L'Industrie,* portant pavillon russe, avait été saisi par les croiseurs anglais de la Baltique. Le capitaine, sujet danois, en se prévalant de sa qualité de neutre, fit une réclamation pour un quart du navire. Il alléguait à l'appui de sa demande, qu'il était propriétaire d'un quart du navire et qu'il avait acquis légitimement sa propriété avant la déclaration de guerre ; que de plus, le pavillon russe avait été arboré malgré lui et seulement sur la demande de ses trois co-propriétaires. Le président, M. Lushington, déclara qu'il était d'avis que bien que la cargaison fût divisible et que la part qui appartenait à des neutres dût être restituée, tandis que la part appartenant à des ennemis dût être confisquée, il résultait que, d'après l'opinion de lord Stowell et d'autres, le même principe ne saurait être appliqué au navire lui-même. La

(1) Wildman, *Institutes of international Law,* Londres 1850, t. II, pp. 93-94, cité par De Boeck, Op. cit., p. 190.

confiscation totale du navire fut ordonnée par décision du 15 août 1854 (1).

La jurisprudence anglaise, par contre, va admettre la divisibilité si un navire battant pavillon neutre appartient à des ennemis et à des neutres. La part des ennemis sera sujette à confiscation. On n'accepte ainsi l'indivisibilité qu'à l'encontre des neutres; c'est assez inique.

b) Si le pavillon ennemi entraîne la confiscation, le pavillon neutre ne protège pas toujours le navire qui le porte. Malgré son pavillon, le navire est ennemi quand son propriétaire est ennemi.

Quand les personnes sont-elles ennemies? Leur caractère hostile se détermine, à la différence du système français, d'après le domicile et non d'après la nationalité. Le propriétaire est ennemi quand il est domicilié en pays ennemi.

Le système anglais ne tient aucun compte du lien de sujétion qui rattache les sujets à leur nation d'origine. Les jurisconsultes anglais, pour justifier leur système, font observer que le neutre domicilié chez l'ennemi lui rend des services. Les impôts qu'il paie, le commerce, l'industrie qu'il exerce, accroissent les ressources de l'ennemi et lui permettent de soutenir la lutte. Mettant ses forces au profit de l'ennemi, le neutre devient ennemi *ipso facto;* il ne peut être

(1) Pistoye et Duverdy, Op. cit., t. I, pp. 336-337.

distingué des sujets de l'Etat belligérant et doit subir leur sort.

Logique avec lui-même, ce système décide, pour la même raison, qu'un sujet de l'ennemi établi en pays neutre, ne rendant aucun service à son pays, ne peut être traité en ennemi.

De ces principes, il résulte que les navires d'un neutre domicilié chez l'ennemi sont sujets à confiscation; au contraire, le national de l'Etat ennemi résidant en pays neutre peut naviguer librement sans crainte de capture.

Le domicile imprimant le caractère ennemi ou neutre, il faut avec grand soin déterminer ce qui le constitue. Si un individu est domicilié depuis longtemps chez l'ennemi, la question n'est pas douteuse : il sera traité en ennemi.

Dans certains cas, de grandes difficultés peuvent se rencontrer. Les juges anglais jouissent, en la matière, d'une grande liberté d'appréciation. Une simple résidence suffira pour faire attribuer la qualité d'ennemi.

En général, deux éléments sont pris en considération:

Le but de la résidence (ou l'intention des parties);

La durée de la résidence.

Tantôt la durée du séjour aura une importance très grande; tantôt le fait seul de l'arrivée et de l'ins-

tallation en pays ennemi, suffira à faire déterminer le caractère hostile.

L'intention de faire le commerce dans un pays implique l'intention de s'y fixer; dès l'arrivée dans ce pays, le domicile y est établi. C'est ce qui a été jugé par sir W. Scott, dans le cas d'un négociant anglais, M. Whitehill, qui était arrivé à Saint-Eustache un jour ou deux avant la conquête de cette île par les escadres anglaises, dans l'intention d'y établir une maison de commerce (1).

Les juges devront toujours tenir compte du fait. S'il n'y a pas intention de commercer, la question sera plus délicate; certaines circonstances pourront être prises en considération, et la durée de la résidence deviendra ici un élément primordial.

Qu'un individu neutre vienne dans un pays ennemi pour y traiter une affaire, il ne sera pas considéré comme y étant domicilié, même s'il prolonge quelque peu son séjour. En effet, il n'est pas une source de profit pour l'Etat ennemi qui ne peut retirer de lui que de maigres avantages. Si cependant le séjour se prolonge indéfiniment, les juges anglais considèrent le neutre comme domicilié en pays ennemi. Le temps, disent-ils, est le grand élément constitutif du domicile.

(1) Hall, *International Law*, Londres et Oxford, 1880, p. 428. note 1; cité par De Boeck, Op. cit., p. 177.

Sir W. Scott, dans un jugement important disait: « Je ne puis m'empêcher de penser qu'on ne peut « opposer à une longue résidence l'allégation qu'une « affaire en est l'origine; on doit inférer de cette « longue résidence que d'autres affaires se sont im- « posées à la personne en question.

« Si un homme continue à résider dans le pays « belligérant pendant une bonne partie de la guerre, « contribuant par le paiement des impôts, et de « toute manière, à faire la force de ce pays, je suis « d'avis qu'il ne pourrait invoquer, avec quelque « efficacité, le but particulier qui l'a amené pour se « soustraire aux droits de la guerre. » (1).

Si le domicile a pour effet d'imprimer le caractère national à un sujet d'origine étrangère, tous les auteurs anglais proclament que l'abandon de la résidence, sans esprit de retour, fera perdre la nationalité acquise. Il suffira que l'étranger quitte le pays où il était établi, pour qu'au regard de la législation anglaise, il ne soit plus soumis aux lois de la guerre. Ne rendant plus de service au pays qu'il avait habité, tout lien d'intérêt disparaît.

« Le caractère gagné par la résidence, faisait observer lord Stowell, cesse avec la résidence. C'est un caractère accidentel, qui n'est plus inhérent à la personne, du moment qu'elle fait des démarches pour

(1) De Boeck, Op. cit., p. 178.

quitter de bonne foi le pays *sine animo revertendi* (1). »

Il ne sera point nécessaire, pour que le caractère hostile disparaisse, que l'individu ait quitté de fait le territoire; l'intention de le quitter *sine animo revertendi* suffira pour le faire perdre. Seulement, les juges anglais admettent que cette intention devra être manifestée d'une façon certaine par un commencement d'exécution.

La Cour d'Amirauté anglaise appliqua cette doctrine dans l'espèce suivante:

Un négociant d'origine américaine, M. Johnstone, domicilié en Angleterre, propriétaire d'un navire de commerce, avait eu l'intention de quitter l'Angleterre dès avant le commencement de la guerre entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis et l'avait en effet quittée dans le cours de cette guerre. Pendant les hostilités, le navire fut saisi au moment où l'armateur avait quitté l'Angleterre. Bien qu'au moment où le navire avait mis à la voile, M. Johnstone fût encore en Angleterre, la Cour déclara qu'au moment de la saisie du navire, il devait être considéré comme ayant recouvré la nationalité américaine (2).

(1) Trawers-Twiss. *Le Droit des gens ou des Nations considérées comme communautés politiques indépendantes*, Paris 1889. T. II, p. 301.

(2) Sir Trawers-Twiss. Op. cit., t. II, p. 302.
Op. cit., p. 181.

De même, précédemment, il avait été jugé par les lords de la Cour d'appel, qu'un sujet de naissance de la Grande-Bretagne, qui avait acquis un domicile hollandais, par suite de sa résidence en colonies hollandaises, et avait quitté ces colonies avec l'intention de retourner en Angleterre, reprenait son caractère anglais, quoique se trouvant encore en Hollande lorsque l'ordre de représailles, de la part de la Grande-Bretagne contre la Hollande, avait été publié. Cela parce qu'il s'était déplacé et agissait pour reprendre son caractère anglais de naissance. La restitution de sa propriété fut ordonnée (1).

La même décision avait été prise, pour les mêmes motifs, à l'égard d'un sujet anglais de naissance qui, domicilié en Hollande au commencement des hostilités avec la Grande-Bretagne, comme associé d'une maison de commerce à Flessingue, avait fait immédiatement des arrangements pour dissoudre son association, et n'était empêché de s'en aller personnellement que par la détention violente de tous les sujets anglais qui se trouvaient dans le territoire ennemi au moment où la guerre avait éclaté (2).

Les Cours des Etats-Unis ont reconnu la même règle. « Il est certainement vrai, dit le juge Story, qu'un caractère acquis par la résidence cesse avec

(1) Sir Trawers-Twiss, Op. cit., t. II, pp. 301-302; De Boeck,
(2) Id. *ibid*, t. II, p. 302.

la non continuation de la résidence. Par conséquent, si une personne qui a résidé dans un pays ennemi se met en route pour retourner dans son pays natal avec l'intention, de bonne foi, d'y résider, elle est censée, dès ce moment, avoir repris son caractère neutre, quoiqu'elle ne soit pas encore arrivée dans son pays. Mais jusqu'à ce qu'elle se soit réellement mise en route, le caractère du pays où elle réside lui reste indissolublement attaché. Elle l'assume avec tous ses avantages et tous ses désavantages (1). »

Si le domicile suffit pour faire attribuer une nationalité étrangère, il n'en sera pas ainsi dans les pays de capitulation, — Orient ou Extrême Orient, — où les étrangers jouissent de certains privilèges et ne peuvent pas être assimilés aux indigènes. Ce ne sera pas la nationalité du pays de leur résidence qui déterminera leur caractère ennemi ou neutre, mais la nationalité du consulat où ils sont incorporés. Ainsi, un Européen établi en Turquie sera traité par la Grande-Bretagne en ennemi si le consulat où il est immatriculé relève d'un Etat en guerre avec elle. De même en Chine, et généralement dans tout l'Orient, les personnes admises dans une factorerie, ne pouvant prendre le caractère national du pays, revêteront le caractère national de l'association ou factorerie.

D'après le système anglais, la détermination du

(1) Sir Trawers-Twiss, Op. cit., t. II, pp. 302-303.

territoire ennemi est très importante. Si la résidence existe à l'intérieur des frontières légales, il n'y aura pas de difficulté. Mais les Anglais, cherchant à atteindre ceux qui contribuent à procurer des avantages à l'ennemi, considèrent comme territoire ennemi toute contrée sur laquelle leur adversaire exerce une autorité effective en en exploitant les ressources.

Pendant les hostilités, un Etat neutre peut céder une portion de son territoire à un belligérant. Si elle a lieu par traité, on décide que la nationalité primitive n'est perdue qu'après la prise de possession par la puissance cessionnaire.

C'est dans ce sens que se prononça le juge des prises, sir W. Scott, au sujet de la cession de la Louisiane par l'Espagne à la France, consentie par le traité de San-Ildefonso de 1796. En mai 1803, un navire appartenant à un négociant de la Nouvelle-Orléans fut saisi par un croiseur anglais. La Cour Britannique, considérant que la Louisiane était restée neutre parce que la cession n'avait pas été suivie de prise de possession, ordonna la restitution du navire (1).

S'il n'y a pas de traité, il faut rechercher si, en fait, la cession est définitive. En 1807, les îles Ioniennes avaient été remises à la France par la Russie sans traité. Le territoire des îles fut considéré comme

(1) Sir Trawers-Twiss, Op. cit., t. II, pp. 316-317; De Boeck, Op. cit., pp. 183-184.

ennemi par le gouvernement britannique pour les considérations suivantes : Aucun traité de cession n'avait été annoncé publiquement; mais la France et la Russie avaient réglé leurs différends par le traité de Tilsitt, et, les deux pays étant dès lors en paix, il n'y avait pas lieu de douter que la remise des sept îles à la France n'eût été un acte volontaire de la part de la Russie.

Pour ces raisons, lord Stowell émit l'avis « que la remise volontaire des îles par la Russie équivalait à un transfert réel à la France et que, par suite, les habitants étaient devenus sujets français ». En conséquence, il maintint la confiscation, comme appartenant à des sujets français au moment de la capture, d'un chargement embarqué à bord d'un navire danois, parti de Zante à destination de Copenhague, et déclaré appartenir à des négociants résidant dans les sept îles. La capture avait été opérée par un corsaire anglais après que ces îles eurent passé en la possession de la France (1).

La simple occupation militaire ne rend pas un territoire ennemi. Ainsi, durant la guerre de Crimée, la Russie avait occupé la Moldavie, sans pensée d'annexion définitive. Un navire, le *Gerasimo,* appartenant à des négociants domiciliés en Moldavie, fut saisi au cours des hostilités par un corsaire anglais.

(1) Sir Trawers-Twiss, Op. cit., t. II, pp. 317-318.

La Haute Cour de l'Amirauté anglaise valida la prise; mais, sur appel, les lords du Conseil privé refusèrent de valider. Leur jugement impliquait qu'il était impossible de soutenir que la Moldavie eût jamais fait partie des possessions de la Russie et que ses sujets eussent appartenus à cette nation (1).

Si l'occupation est faite dans un but de conquête, le pays occupé et ses habitants deviennent ennemis; l'occupant manifestant ainsi l'intention de garder et d'administrer le territoire.

D'après la doctrine anglaise, le caractère ennemi du domicile devrait logiquement disparaître si l'Angleterre s'emparait du territoire où il est établi. La jurisprudence des Cours britanniques l'admet, mais elle laisse subsister le caractère ennemi si le navire (ou la cargaison) du propriétaire domicilié dans ce pays est encore en cours de route.

Ainsi, l'Angleterre, en guerre avec la Hollande, fait la conquête d'un établissement hollandais; après la conquête, la propriété d'un négociant domicilié dans le pays conquis est embarquée sur un navire hollandais, qui vient à être capturé par un croiseur anglais; hollandaise et ennemie au départ, elle n'a pu devenir amie et anglaise *in transitu*.

C'est ce qui a été jugé dans l'espèce suivante: Un

(1) Calvo, *Le Droit international théorique et pratique*, 4e édit., t. IV, pp. 78-80.

navire fut capturé par un croiseur anglais au cours d'un voyage de Batavia en Hollande. Il était la propriété de négociants résidant au cap de Bonne-Espérance, qui étaient sujets ennemis à l'époque où le navire mit à la voile, par la raison que le cap de Bonne-Espérance était alors une colonie hollandaise. Pendant le voyage et avant que le navire fut pris, le cap de Bonne-Espérance avait capitulé et les habitants étaient devenus des sujets anglais. Malgré cela, lord Stowell, se basant sur une décision des lords de la Cour d'appel dans *De Negotie en Zeevaart* (18 juillet 1872), condamna le navire comme ayant conservé son caractère hollandais, pour le motif, disait-il, qu'un navire ne peut changer de caractère *in transitu* (1).

C'est l'application d'un principe général que nous développerons plus loin et qui est admis pour les navires et pour les cargaisons, d'après la jurisprudence anglaise.

Au cas d'insurrection en territoire ennemi, les Anglais cesseront de traiter les insurgés en ennemi, à partir seulement du moment où leur indépendance aura été reconnue par le pouvoir exécutif. Jusqu'à cette reconnaissance, la province révoltée ne perdra pas son caractère hostile. C'est ce que décida sir

(1) Sir Trawers-Twiss, Op. cit., t. II, p. 318.

W. Scott lors de l'insurrection de Saint-Domingue contre la France (1).

Les habitants de plusieurs parties de l'île de Saint-Domingue s'étaient révoltés contre l'empire français, alors en guerre avec la Grande-Bretagne, et les nègres insurgés, qui occupaient ces parties de l'île, s'étaient détachés de l'autorité de la France et maintenaient, dans cette région, un gouvernement indépendant, créé par eux. Il fut jugé que les seuls ports que les *Orders in Council* anglais indiquaient comme soustraits à la domination de la France étaient censés ne plus appartenir à l'ennemi. Les prises faites dans les parages et non désignés dans les *Orders in Council* furent condamnées.

Lord Stowell disait : « Ce n'est pas aux Cours de prises, mais au gouvernement exécutif d'une nation, qu'il appartient de décider quand les habitants d'un territoire révolté ont droit à être reconnus comme nation indépendante. Jusqu'à ce que cette décision ait eu lieu, les Cours chargées d'appliquer le droit des gens sont tenues de regarder la souveraineté de l'Etat gouvernant ou de la métropole comme subsistant encore de droit (2). »

c) En dehors du pavillon et de la qualité du propriétaire, l'engagement des navires dans la navigation

(1) De Boeck, Op. cit., p. 188.
(2) Sir Trawers-Twiss, Op. cit., t. II, pp. 322-323.

où le commerce de l'ennemi leur attribue le caractère hostile. Tout bâtiment qui sert au commerce de l'ennemi est capturable.

La première application de cette règle a été faite pendant la guerre de Sept ans, en 1756 (1) : A cette époque, la France se réservait l'intercourse coloniale, c'est-à-dire attribuait à ses navires le monopole du transit entre elle et ses colonies. Se sentant trop faible pour assurer, au moyen de ses propres navires, ses relations d'outre-mer, et ne voulant pas exposer les navires français à être saisis par les navires anglais, le gouvernement français accorda aux Hollandais le privilège d'assurer ce trafic pendant la durée des hostilités.

La Grande-Bretagne, nous l'avons dit, répondit à cette mesure en interdisant aux neutres d'user de la faculté qui leur était accordée. Tout navire qui ferait des transports entre la France et ses colonies devenait ennemi, même en cas de relâche dans un port neutre.

Presque tous les Etats ont supprimé le monopole de l'intercourse. La règle de 1756 semble ne plus avoir d'application. Mais une navigation — le cabotage ou navigation d'un port national à un autre port national — est encore réservée par plusieurs Etats au pavillon national. La France a fait cette réserve. Si, en cas de guerre avec l'Angleterre, elle venait à

(1) V. *supra*, p. 60.

faire disparaître ce privilège, la Grande-Bretagne appliquerait encore la règle de 1756 (1).

La jurisprudence anglaise étend cette règle chaque fois qu'il s'agit d'atteindre tout ce qui peut servir aux intérêts de l'ennemi. Elle considère comme ennemi un navire neutre commandé par un capitaine ennemi, monté par un équipage ennemi, employé au commerce de l'ennemi, quelle que soit la nature de ses opérations.

De même est ennemi, aux yeux des Anglais, un navire neutre qui, pendant la guerre, fait, avec l'ennemi, un commerce auquel il n'était pas destiné en temps de paix. Les juges anglais partent de cette idée que ce commerce contribue directement et immédiatement à accroître les ressources et les revenus de l'ennemi.

Tout vaisseau neutre employé d'une façon continue et habituelle au commerce de l'ennemi, pendant la guerre, perdra sa qualité de neutre et s'exposera à la capture (2).

Il en sera de même si le bâtiment est employé « *de facto* » au service de l'ennemi. Peu importe que cet emploi soit volontaire ou involontaire de la part du propriétaire. « Si un acte de force, a dit lord Stowell,

(1) Le transit entre l'Algérie et la Métropole est également réservé aux navires de commerce français; en cas de suppression de ce monopole, la même règle s'appliquerait.

(2) Sir Trawers-Twis, Op. cit., t. II, p. 304.

exercé par un belligérant sur le navire ou sur la personne d'un neutre doit être regardé comme une justification suffisante de tout acte accompli par lui contrairement aux devoirs qu'on sait être imposés par le caractère neutre, il n'y a plus lieu de maintenir la défense, prescrite par le droit des gens, de transporter de la contrebande ou de se livrer à tout autre acte d'hostilité. S'il a éprouvé quelque perte en rendant un service de ce genre, le neutre qui a cédé à ces demandes doit réclamer une réparation du gouvernement qui lui a imposé cette contrainte (1). »

Par application de ce principe, la capture d'un navire suédois, qui avait été employé par le gouvernement français à transporter des troupes de cavalerie à Alexandrie, fut validée par lord Stowell, quoique le capitaine alléguât qu'il avait agi en état de contrainte.

Sera considéré comme ennemi le navire appartenant aux sujets d'une puissance neutre, employé au transport des militaires au service de l'ennemi vers une colonie ennemie, quoique le capitaine ait pu ignorer le caractère militaire de ses passagers et quoiqu'en soit le nombre.

Par contre, le transport de ces militaires vers un pays neutre, comme passagers ordinaires de commerce, n'entraîne pas la confiscation du navire, s'il

(1) Sir Trawers-Twis, Op. cit., t. II, p. 310.

appartient à des sujets d'une puissance neutre. Ainsi, dans le cas du *Henric et Alida,* navire hollandais, parti d'un port hollandais à destination de Saint-Eustache, colonie hollandaise, ayant à bord de la poudre, des canons et des provisions de marine, et sur lequel cinq officiers militaires au service de l'ennemi s'étaient embarqués comme passagers ordinaires, Sir George Hay ordonna de rendre le navire et le chargement aux propriétaires hollandais, parce que la Hollande était à cette époque une puissance neutre (1).

Mais il en serait autrement si le navire, appartenant à des neutres, avait été loué par les agents d'un gouvernement belligérant et était entièrement à la disposition de ce gouvernement pour transporter des soldats ou des provisions au service de l'Etat. Dans ces circonstances, cela ne signifierait rien que les troupes ou les provisions transportées fussent ou non employées tout de suite à des usages hostiles, dès leur arrivée à destination. Le navire serait confiscable.

De même, le transport clandestin de dépêches publiques adressées par le gouverneur d'une colonie ennemie au gouvernement de la mère-patrie et confiées à un officier d'un grade élevé, passager à bord d'un navire neutre, quoique le voyage de ce navire dût se terminer dans un port neutre, a été considéré

(1) Sir Trawers-Twiss, Op. cit., t. II, p. 310.

comme incompatible avec le caractère neutre et comme une aggravation d'entremise active au service de l'ennemi (1).

Si un navire appartenant au sujet d'une puissance neutre qui s'est engagée, par traités, avec une puissance belligérante à ne pas transporter des marchandises d'une nature particulière pour l'usage de ses ennemis, a été employé à transporter des marchandises de ce genre, il sera sujet à confiscation.

L'Angleterre ayant signé la Déclaration de Paris de 1856, qui proclame l'inviolabilité de la marchandise ennemie sous pavillon neutre, on pouvait supposer que cette puissance renoncerait à appliquer la règle de 1756 et abandonnerait les pratiques qu'elle employait par suite de l'extension de cette règle; mais, comme nous le verrons plus loin, son attitude à la Conférence navale de Londres prouve suffisamment qu'à l'avenir elle appliquera, comme par le passé, ses principes arbitraires.

En raison de la complexité du système anglais, les fraudes commises, pour soustraire à la capture un navire ayant le caractère ennemi, seront plus facilement écartées que chez nous. Les juges anglais et américains — en dehors des papiers de bord, qui devront toujours être en règle pour éviter tout motif de suspicion — tiendront compte d'une série de faits,

(1) Sir Trawers-Twiss. Op. cit., t. II, p. 311.

de circonstances nombreuses, qui pourront faire reconnaître la mauvaise foi et autoriseront la confiscation du navire.

En ce qui concerne le cas du transfert de pavillon, le système anglo-américain paraît plus large que le nôtre. Il admet en principe que la vente d'un navire ennemi à un neutre, faite *flagrante* ou *imminente bello,* peut dépouiller du caractère hostile le navire originairement ennemi et lui conférer le caractère neutre. Un avis de l'attorney général des Etats-Unis, M. Cushing, en date de mai 1855, reconnaît ce principe, en déclarant que les neutres ont le droit d'acheter, pendant la guerre, la propriété des belligérants, que ce soit des vaisseaux ou tout autre chose. Les belligérants ne peuvent tenir pour non avenues les ventes de vaisseaux ennemis à des neutres, sans prouver la simulation ou le caractère révocable de ces ventes. Une lettre du ministre des affaires étrangères de la Grande-Bretagne, en date du 9 octobre 1854, constate que ce n'est pas au gouvernement, mais aux tribunaux de prises, qu'il appartient de décider si un navire acheté après le commencement des hostilités est sujet à capture (1).

Cependant, en fait, après examen, on s'aperçoit qu'il est plus restrictif que le système français. Comme le fait remarquer la lettre précitée du 9 octo-

(1) De Boeck. Op. cit., p. 193.

bre 1854, tous les achats de navire faits à l'ennemi, *flagrante* ou *imminente bello,* donnent lieu à de graves soupçons, surtout si l'acheteur, au moment de la vente, avait connaissance du commencement des hostilités.

Les juges anglais et américains multiplient à l'excès les conditions de validité de la vente qui, pour être valable, doit être faite *bona fide;* le vendeur doit abandonner, d'une façon absolue, sa propriété et ne conserver aucun intérêt actuel ou éventuel dans le navire.

L'existence de la vente doit être établie par les papiers de bord. S'ils n'existaient pas, la vente serait déclarée simulée et le navire de bonne prise. C'est ce qui a été jugé par la Cour d'Amirauté anglaise en 1854: Pendant la guerre de Crimée, *Le Christine,* acheté par un sujet neutre à des Russes, fut condamné parce qu'il n'avait pas à son bord l'acte de vente (1).

La présence de l'acte de vente à bord n'entraîne pas toujours l'exemption du navire. Le moindre soupçon de fraude fait présumer la mauvaise foi, et le navire est confisqué: *Le Jean Christophe, Le Rapid,* en 1854, furent saisis, quoique l'acte de vente eût été trouvé à leur bord (2).

(1) De Boeck, Op. cit., p.. 194.
(2) Pistoye et Duverdy, Op. cit., t. II, pp. 15-16.

Les cours anglaises s'attachent à une série de faits pour déterminer le caractère frauduleux de la vente: Si le prix n'a pas été payé, la vente est nulle; de même si le navire cédé continue à se livrer aux mêmes opérations qu'auparavant. La vente pourra être invalidée si le vendeur est maintenu au commandement du navire. Elle est également nulle si le vendeur s'est réservé le droit de racheter le navire; s'il a conservé un droit de contrôle sur le navire ou si une part de bénéfices lui a été maintenue.

Si la vente est faite *in transitu*, elle est aussi entachée de nullité, car un navire ne peut changer de nationalité en cours de route. Le navire conserve toujours, pendant le voyage, le caractère qu'il avait en quittant son port d'attache. De cette façon, les contrats de vente fictifs sont rendus impossibles; on est certain, en cas de capture d'un bâtiment, qu'un contrat de vente antidaté ne pourra pas être produit devant les tribunaux de prises anglais.

La nullité de la cession *in transitu* suppose que cette dernière a été faite pendant les hostilités. La vente consentie avant la guerre est ordinairement valable si aucun caractère de fraude n'est relevé. Toutefois, la jurisprudence anglaise déclare que si la vente consentie avant la guerre « ne l'a été qu'en prévision, en considération de l'imminence de la guerre », le vaisseau demeure ennemi. Nous retrouverons ces règles appliquées aux cargaisons.

B. *Cargaisons.*

Le caractère ennemi de la cargaison dépend encore du domicile du propriétaire. Les biens appartenant à une personne domiciliée en pays ennemi sont ennemis, et ceux appartenant à un individu qui a son domicile en pays neutre sont neutres, indépendamment de la nationalité du propriétaire. La qualité que la personne acquiert par son domicile s'imprime toujours sur la cargaison.

En dehors de cette règle, les marchandises peuvent encore être considérées comme ennemies dans deux cas:

a) *Quand elles sont originaires du sol ennemi.*

Les Anglais, dans ce cas, ne tiennent aucun compte du caractère du propriétaire. Ils considèrent qu'un lien étroit s'établit entre celui qui détient la propriété foncière et l'Etat souverain territorial. Celui qui exploite le sol en retire les avantages; ces avantages, d'après la jurisprudence anglaise, entraînent des inconvénients qu'il doit supporter. Il est nécessaire de saisir les produits du sol parce qu'ils sont de nature à augmenter les ressources de l'Etat ennemi. En les saisissant, on met ainsi obstacle à la libre exportation des produits ennemis. L'Etat ennemi, privé des débouchés nécessaires, en souffre dans son commerce.

La Cour suprême des Etats-Unis appliqua cette idée lors de la guerre de 1812-1814, entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis: M. Bentzon, sujet danois, était propriétaire à Santa-Cruz. Cette île ayant été enlevée au Danemark par l'Angleterre, M. Bentzon la quitta pour retourner définitivement dans son pays. Pendant la guerre, l'agent de M. Bentzon, à Santa-Cruz, embarqua trente barils de sucre, produits de la plantation, sur un navire anglais, à destination de l'Angleterre. M. Bentzon en restait propriétaire pendant la traversée. Le navire fut saisi en cours de voyage et le sucre qu'il transportait fut déclaré de bonne prise, en raison de son origine. La Cour suprême des Etats-Unis valida la capture (1).

Sir W. Scott a appliqué cette doctrine dans l'affaire *the Dree Gebroeders,* dans l'affaire *the Phœnix,* dans l'affaire *the Vrouw Anna Catharina.* Dans cette dernière affaire, l'éminent juge décida que, quel que soit le domicile personnel d'un planteur, les produits de sa plantation en pays ennemi sont sujets à capture, par la raison que le propriétaire s'est identifié aux intérêts permanents de la nation comme détenteur du sol (2).

(1) Dupuis, Op. cit., p. 159; Wheaton. *Eléments du droit international,* Lepzig 1864, t. I, pp. 327-332.

(2) Trawers-Twiss, Op. cit., t. II, pp. 313-314.

B) *Quand les marchandises sont incorporées dans un commerce qui intéresse directement l'ennemi.*

Ainsi, lorsqu'un négociant domicilié en pays ennemi exploite un commerce en pays neutre, toutes ses marchandises sont ennemies et sujettes à confiscation. La Haute Cour d'Amirauté d'Angleterre, dans l'affaire *the Anna Catharina,* a jugé que les marchandises exportées d'un pays ennemi pour le compte d'une maison de commerce, dont tous les associés sont sujets domiciliés d'une puissance neutre, peuvent être confisquées *jure belli,* si cette maison a, dans le pays ennemi, un agent commercial permanent chargé de pratiquer un commerce privilégié de l'ennemi (1).

Les Cours de prises anglaises et américaines décident que si une personne a des intérêts commerciaux dans deux pays et fait des actes de commerce dans tous les deux, ceux de ses biens qui sont incorporés dans le commerce général de l'ennemi sont sujets à confiscation; ceux qui sont incorporés dans le commerce neutre sont exempts de la capture (2).

Il a été décidé par la Cour suprême des Etats-Unis, dans les affaires *the Friendschaft, the Antonia Johanna,* que les biens d'une maison de commerce, établie en pays ennemi, sont sujets à confiscation,

(1) Sir Trawers-Twiss, Op. cit., t. II, p. 306.
(2) *Aff^re The Jonge Cassina;* Id., *ibid.,* t. II, p. 306.

malgré le domicile neutre d'un ou plusieurs associés (1).

Cette jurisprudence est des plus arbitraires. M. Wheaton l'a d'ailleurs critiquée: « Il est impossible, dit-il, de ne pas voir dans cette jurisprudence de fortes marques de partialité pour les intérêts des capteurs (2).»

Ainsi, on veut atteindre tous les biens qui peuvent augmenter les ressources de l'Etat ennemi: on confisque la part d'un ennemi dans une maison de commerce neutre et la part d'un neutre dans une maison ennemie.

Mais, s'il est vrai que la propriété d'une maison de commerce établie en pays ennemi, est passible de confiscation, quel que soit le domicile des associés, un chargement fait par cette maison à l'adresse d'une maison de commerce établie en pays neutre, de bonne foi, pour compte et aux risques de celle-ci, ne sera pas réputé ennemi (3).

La règle que le caractère ennemi de la cargaison dépend du domicile du propriétaire est soumise à deux restrictions:

1° La jurisprudence anglaise décide que, pendant

(1) Sir Trawers-Twiss, Op. cit., t. II, p. 306.

(2) Wheaton. Op. cit., t. I, p. 327.

(3) Wildman, *Institutes of international Law*, Londres 1849-1850, t. II, p. 83 : *The Anna Johanna;* cité par De Boeck, Op. cit, p. 209.

les hostilités, tout chargement fait pour le compte d'un destinataire domicilié en pays ennemi est réputé ennemi pendant le voyage. La convention, en vertu de laquelle l'envoyeur resterait propriétaire jusqu'à l'arrivée des marchandises, serait considérée comme non avenue. Cette clause dérogatoire est toujours considérée comme entachée de fraude. Il y a là une présomption *juris et de jure.*

Du moment, disent les Cours de prises anglaises, que le chargement devait devenir la propriété de l'ennemi à son arrivée au port de destination et à sa délivrance effective, la capture équivaut à la délivrance au consignataire ennemi, le capteur étant, de par le droit de la guerre, mis aux lieu et place de l'ennemi.

Ce principe a été affirmé par un grand nombre de décisions (affaires *the Atlas, the Anna Catharina, the Sally*) (1). Dans l'affaire *the Sally,* il s'agissait d'une cargaison chargée d'Amérique, soi-disant aux risques des expéditeurs, mais qui, en réalité, était consignée au gouvernement français et devait devenir sa propriété à son arrivée au Havre. Cette cargaison fut déclarée de bonne prise pour ce motif qu'il avait toujours été de règle, pour les Cours de prises, que la propriété transportée en pays ennemi, pour y devenir

(1) Wildman, Op. cit. II, p. 103; cité par De Boeck, Op. cit, p. 199.

propriété ennemie à son arrivée, était à considérer comme propriété ennemie.

2° Les marchandises gardent, pendant le cours du voyage, le caractère qu'elles revêtaient au départ. Toute propriété qui avait un caractère ennemi au début du voyage peut être saisie, pendant la traversée, jusqu'à l'arrivée à destination. Les Cours de prises anglaises et américaines partent de cette idée qu'en temps de paix et en l'absence de toute prévision de guerre, le transfert de marchandises en cours de voyage peut s'effectuer par le transfert du connaissement; en temps de guerre, cette facilité donnerait lieu à des fraudes contre lesquelles on n'aurait aucun moyen de se prémunir; ce qui compromettrait gravement l'exercice du droit de capture (1).

Les marchandises ennemies au départ ne peuvent donc pas, pendant la traversée, faire l'objet d'une vente. Tout transfert *in transitu* est nul même quand il n'est pas frauduleux. La propriété, ennemie au départ, ne pourra pas devenir neutre par l'effet d'une convention quelconque. C'est ainsi que dans l'affaire *the Twende Venner,* les marchandises vendues par leur propriétaire ennemi à un neutre après leur départ et avant leur arrivée à destination, furent considérées comme appartenant encore à leur propriétaire

(1) *The Vrouw Margaretha;* Sir Trawers-Twiss, Op. cit. II, p. 320.

primitif et condamnées comme marchandises ennemies (1).

Non seulement la propriété ne peut être transférée *in transitu,* par une convention, de façon à revêtir le caractère national d'un acheteur neutre; mais cette propriété gardera toujours la qualité qu'elle avait au départ, quels que soient les événements survenus postérieurement.

Nous avons indiqué les conséquences tirées de ce principe par les Cours anglaises, qui ont validé la capture de biens, ennemis au départ, qui appartenaient à des individus devenus sujets anglais.

Cependant, si une convention contenant transfert était intervenue avant les hostilités, avec entière bonne foi des contractants, elle produirait ses effets. Sir W. Scott affirma la validité d'une semblable vente: Une cargaison de vins d'Espagne, transportée en Hollande par le *Vrouw Margaretha,* fut achetée en cours de route par une maison de Hambourg. La guerre ayant éclaté entre la Hollande et l'Espagne d'une part, et l'Angleterre d'autre part, le navire fut capturé. La cargaison, achetée par un neutre en pleine paix, fut respectée. Sir W. Scott ordonna la restitution des vins d'Espagne (2).

(1) Wildman, Op. cit. II, p. 101-102; cité par De Bosck, Op. cit., p. 201.

(2) Sir Trawers-Twiss, Op. cit., t. II, p. 320-321; De Boeck, Op. cit., p. 202.

Si une vente de cargaison ennemie a été faite à un neutre avant la déclaration de guerre, elle pourra être nulle s'il appert qu'elle a été faite en prévision des hostilités. Les juges auront un large pouvoir d'appréciation pour le décider.

Appréciation des deux systèmes.

Les théories que nous avons exposées marquent deux tendances nettement opposées, consacrant des principes différents pour la détermination du caractère hostile:

L'une, la tendance française, est simple et logique. Bien juridique, elle est, par contre, trop libérale. Cherchant surtout à épargner les neutres, elle sacrifie l'intérêt des belligérants et ne vise pas toujours à atteindre l'ennemi dans son commerce, dans toutes ses ressources. Les marchandises qui appartiennent à des nationaux ennemis, les navires qui battent pavillon ennemi, seront seuls atteints.

L'autre, la tendance anglaise, répond mieux au but de la guerre maritime. Elle multiplie les causes de capture et étend la notion du caractère ennemi à des navires, à des cargaisons, qui trouvent leur protection dans la doctrine française. Les intérêts des belligérants, qui sont la principale préoccupation rencontrée dans ce système, sont sauvegardés au détriment de la propriété neutre, souvent violée.

Le domicile et la nationalité forment, d'après les deux systèmes, le critérium auquel on se rattache pour déterminer le caractère national de la personne qui s'imprimera le plus souvent sur la propriété

Ce point de départ aboutit, nous l'avons vu, à des conséquences assez illogiques: Les sujets neutres, d'après le système anglais, qui ne peuvent pas prendre part aux hostilités, seront considérés comme ennemis s'ils ont établi leur domicile en territoire ennemi. Avec le critérium de la nationalité, des individus, qui ont quitté définitivement leur patrie d'origine, peuvent avoir leurs biens confisqués, parce qu'ils sont demeurés sujets de l'ennemi.

De l'antinomie qui sépare les deux tendances, il résulte des divergences d'application de la Déclaration de Paris de 1856: Nous respectons comme neutres tous les navires qui, avant la guerre, avaient droit au pavillon neutre; les Anglais attribuent le caractère hostile soit à des navires portant pavillon neutre dont les propriétaires sont domiciliés en pays ennemi, soit à des vaisseaux qui sont incorporés au commerce de l'ennemi ou qui ont été vendus avant la guerre, mais en prévision de la lutte. Les marchandises, dont le propriétaire a caractère neutre, seront respectées sur les navires ennemis d'après le système français; au contraire, en Angleterre, pour l'exercice du droit de capture, on tiendra compte, en dehors du caractère du propriétaire des marchandises, de l'origine de ces

marchandises ou du commerce dans lequel elles sont incorporées.

Il est certain que, la guerre maritime ayant pour but d'atteindre l'ennemi dans son commerce, la théorie anglaise est mieux adaptée à cette nécessité. Mais, si l'on peut regretter la simplicité du système français, impuissant dans certains cas à confisquer une propriété nettement hostile, il faut réserver de sévères critiques à la doctrine anglaise, en ce qu'elle a de dangereux, de compromettant pour les droits des neutres. Les causes de prise, multipliées à l'excès, forment un réseau inextricable, duquel le commerce neutre aura peine à se dégager.

Les neutres, il est vrai, ne doivent pas être trop favorisés dans la guerre, car bien souvent ils se réjouissent de tirer profit des coups réciproques que se portent les belligérants. Mais de la protection qu'ils rencontrent chez nous aux excès résultant de la pratique anglaise, il y a un juste milieu qui doit être reconnu.

Quoique avec le domicile, l'ennemi soit atteint plus facilement dans ses ressources, le principe de nationalité nous semble plus juridique et plus logique. Comme le fait remarquer M. De Boeck, il paraît irrationnel d'infliger à des négociants ou à des individus quelconques, simplement domiciliés dans un pays, le caractère national de ce pays, uniquement au point de vue du droit de prise. Ces individus, à tous les

autres points de vue, notamment au point de vue du service militaire, conservant leur nationalité d'origine (1).

Le système du domicile ne tient pas compte des notions du droit moderne sur la nature véritable des liens unissant le citoyen à l'Etat. En temps de guerre, il trace brutalement sur la carte du monde des lignes de démarcation qui impriment le caractère hostile d'impitoyable manière; il suscite des difficultés d'application et entraîne de bizarres conséquences. Il aboutit notamment à faire traiter en ennemis de l'Etat belligérant ses propres ressortissants, quand ils sont établis sur le territoire de son adversaire (2).

Ni le système français, ni le système anglais ne sont acceptés comme règle générale du droit international. Les Etats appliquent les deux systèmes, et en réalité la pratique internationale n'est pas fixée sur la détermination du caractère hostile de la propriété privée ennemie (3).

(1) De Boeck, Op. cit., p. 215.

(2) Nys. *Revue de droit international*, t. IX, 2e série, p. 160 (Le domicile de guerre et le principe de nationalité).

(3) Les auteurs Anglo-Américains, avant 1909, s'efforçaient de démontrer que la règle du domicile était universellement admise. Les mémorandums exposant les vues des puissances réunies à la conférence navale de Londres ont permis de constater qu'il en était tout autrement.

CHAPITRE III

DE LA CONFÉRENCE NAVALE DE LONDRES

Ire Section. — Historique de la Conférence.

A la Conférence de La Haye, en 1907, une convention relative à l'établissement d'une Cour internationale de prises avait été proposée aux puissances pour régler d'une manière équitable, disait le projet, les différends qui s'élèvent parfois, en cas de guerre maritime, à propos des décisions des tribunaux de prises nationaux.

Souvent, en effet, les tribunaux de prises des Etats belligérants, qui ne jugeaient pas avec toute l'indépendance nécessaire et qui tendaient à admettre les allégations de leur gouvernement, rendaient des décisions iniques, en contradiction directe avec les principes du droit international. Des prises, qui constituaient de véritables actes de piraterie officielle, étaient confirmées au préjudice des neutres. Les charges de la preuve incombaient à la victime de la prise; tout un système de présomptions s'échafaudait contre elle.

Comme le fait remarquer M. De Boeck: « Le droit de prises tel qu'il se comporte a un caractère éminemment international, et dès lors les tribunaux chargés de l'appliquer devraient être des tribunaux internationaux (1). » Une réforme devenait nécessaire.

La convention signée à La Haye, le 18 octobre 1907, en instituant une cour internationale des prises, a constitué un immense progrès: les puissances belligérantes conservent leur juridiction pour la solution à donner aux prises; mais, en cas de violation de droits par les tribunaux de prises nationaux de l'Etat capteur, la Cour internationale fournira le remède au mal, en statuant sur les recours formés contre les décisions injustes. Les neutres ont désormais une garantie suffisante.

« C'est une création tout à fait remarquable, fait observer M. Politis: la nouvelle Cour est réellement permanente; elle est accessible, non seulement aux gouvernements, mais aussi aux simples particuliers; comme enfin elle statue, non par délégation des plaideurs occasionnels, mais en vertu de l'accord des Etats civilisés, elle s'éloigne de l'étroite notion de l'arbitrage pour réaliser le type le plus pur d'un tribunal de justice internationale (2). »

(1) De Boeck, Op. cit., p. 706.

(2) Politis, *La déclaration de Londres de 1909 sur divers points de droit maritime;* Clunet 1909, p. 898.

Quelles règles suivrait cette Cour pour trancher les conflits qui devaient lui être soumis?

La convention de La Haye avait donné la solution: l'article 7, §§ 1er et 2, stipulait, en effet, que « si la question de droit à résoudre est prévue par une convention en vigueur entre le belligérant capteur et la puissance qui est elle-même partie au litige, ou dont le ressortissant est partie au litige, la Cour se conforme aux stipulations de la dite convention.

« A défaut de telles stipulations, la Cour applique les règles du droit international. Si des règles généralement reconnues n'existent pas, la Cour statue d'après les principes généraux du droit et de l'équité. »

La Conférence de 1907, fait remarquer M. Renault, ne s'était pas méprise sur le caractère de cette disposition, et la solution qu'elle donne avait été qualifiée de *hardie*. Voici comment elle était expliquée dans le rapport présenté au nom de la commission: « La Cour est ainsi appelée à *faire le droit* et à tenir compte de principes autres que ceux auxquels était soumise la juridiction nationale des prises dont la décision est attaquée devant la Cour internationale. Nous avons la confiance que les magistrats choisis par les puissances seront à la hauteur de la mission qui leur est ainsi donnée, et qu'ils en useront avec modération et fermeté. Ils orienteront dans le sens de la justice, la pratique, sans la bouleverser. La crainte de leurs justes arrêts pourra être le commencement de la sagesse

pour les belligérants et les juges nationaux, provoquer de leur part un sérieux examen de conscience et prévenir des règlements et des jugements trop arbitraires (1). »

Si ce sentiment fut partagé par tous les délégués, il n'en fut pas de même hors de la Conférence: « Plusieurs gouvernements — le gouvernement britannique entre autres — jugeaient, non sans raison, le fonctionnement de la Cour internationale des prises impossible tant qu'une entente précise n'aurait pas été réalisée relativement aux règles d'après lesquelles elle devrait statuer (2). »

« On eut l'impression, dit M. Renault, que l'établissement de la Cour internationale des prises ne rencontrerait pas l'approbation générale tant qu'il y aurait une aussi grande incertitude quant au principe que la Cour serait amenée à appliquer (3). »

En Angleterre surtout, l'émotion y fut vive, à l'idée que la Cour pourrait donner des solutions contraires aux principes que le gouvernement britannique considérait comme la base de sa suprématie navale. « A ceux qui auraient pu être tentés d'objecter, fait constater M. Politis, que la faculté de faire le droit n'avait été accordée à la Cour que sur la demande des délé-

(1) L. Renault, *La Conférence navale de Londres*, Paris 1909, Avant-propos, p. IV.

(2) Lémonon. *La Conférence navale de Londres; Revue politique et parlementaire*, 1909, p. 48.

(3) L. Renault, Op. cit., Avant-propos, p. IV.

gués anglais et par imitation de leur pratique nationale, le *Times* répondait d'avance que l'analogie n'était qu'apparente entre la méthode anglaise et le système de La Haye. Contre les abus d'une jurisprudence prétorienne, les Anglais trouvent une suffisante garantie dans le contrôle du Parlement, qui peut à tout moment couper court aux interprétations mal fondées de la coutume, en donnant au droit, par un texte formel, la clarté et la fixité nécessaires; tandis que l'Angleterre se trouverait désormais en présence d'une Cour internationale dont les erreurs ne pourraient être redressées que par l'unanime entente de tous les Etats intéressés. Le danger aurait été pour elle d'autant plus grand que, sur bien des matières, sa conception du droit maritime se sépare nettement de celle des autres pays et que, dans la Cour où elle ne compte qu'un juge sur quinze, la majorité serait infailliblement portée à considérer comme la plus équitable la règle suivie par les autres nations (1). »

Aussi, la Grande-Bretagne qui, jusqu'en 1907, était toujours restée en dehors des discussions relatives au droit maritime, se rendait compte de la nécessité qu'il y avait, pour elle surtout, de préciser et d'unifier les règles du droit des gens que la Cour des prises allait être amenée à appliquer.

La précision et l'unification de ces règles étaient la

(1) Politis, Op. cit., Clunet 1909, p. 899.

condition *sine qua non* du fonctionnement de la Cour internationale. Faute d'une entente sur ce point, l'œuvre de La Haye risquait d'être gravement compromise.

Dans le discours du Trône du 29 janvier 1908, le gouvernement britannique faisait connaître son intention de provoquer à Londres la réunion d'une Conférence. A cet effet, si Edward Grey, ministre britannique des affaires étrangères, adressa, le 27 février suivant, une circulaire aux représentants diplomatiques du gouvernement de Londres accrédités à Berlin, Madrid, Paris, Rome, Saint-Pétersbourg, Tokio, Vienne et Washington, qui contenait un programme de Conférence, avec mandat de le communiquer aux ministres des affaires étrangères intéressés (1).

Le 4 mars 1908, une dépêche de sir Francis Bertie, ambassadeur du gouvernement britannique à Paris, saisissait M. Stephen Pichon, alors ministre des affaires étrangères, dans les termes suivants:

« Les discussions qui eurent lieu à La Haye, lors de la dernière Conférence, ont démontré que, sur diverses questions relatives à la guerre maritime, les vues et la pratique des Etats sont divergents. Sur quelques-uns de ces sujets, un accord fut réalisé, mais sur d'autres,

(1) V. cette circulaire Miscellaneous, n° 5, p. XIX-XX.

il fut impossible, pendant le temps que dura la Conférence, d'arriver à une entente.

« On a eu l'impression que l'institution de la Cour internationale des Prises ne rencontrerait pas l'approbation générale tant que règneraient l'imprécision et l'incertitude relativement aux principes que la Cour, en connaissant des appels portés devant elle, appliquerait aux questions de haute importance touchant à la police et à la pratique navales.

« Je suis chargé par le premier Secrétaire d'Etat de Sa Majesté aux Affaires étrangères, d'informer le gouvernement français que le gouvernement de Sa Majesté propose, en conséquence, qu'une autre Conférence se réunisse à l'automne de la présente année, en vue d'arriver à un arrangement sur la question de savoir quels sont les principes du droit international généralement reconnus (selon le sens du § 2 de l'article 7 du projet de convention) sur les matières ou la pratique des nations a divergé, et de formuler ainsi les règles que, dans l'absence de dispositions spéciales conventionnelles, applicables à un cas donné, la Cour aurait à suivre pour rendre ses arrêts sur les appels portés devant elle.

« Les règles qui présideraient aux arrêts à rendre sur les appels des décisions des tribunaux des prises intéressent les droits des belligérants, d'une manière beaucoup plus grave pour les principales puissances navales que pour les autres, et le gouvernement de

Sa Majesté ne s'est mis par suite en relation qu'avec les gouvernements d'Autriche-Hongrie, de France, d'Allemagne, d'Italie, du Japon, de Russie, d'Espagne et des Etats-Unis d'Amérique. Il propose que la conférence se réunisse en octobre et, si cela convient aux gouvernements de ces pays, il suggérerait qu'elle se réunisse à Londres. »

La même dépêche fut envoyée respectivement aux divers gouvernements visés. Le gouvernement des Pays-Bas, en raison de la situation particulière qu'occupe ce pays, comme étant le siège de la Cour, et aussi à cause de l'importance de sa flotte commerciale, reçut postérieurement, du consentement des puissances convoquées, une invitation à prendre part à la conférence.

Les dépêches adressées aux différentes puissances relataient les questions qui seraient l'objet d'une étude particulière:

« Les questions sur lesquelles le gouvernement de Sa Majesté estime de la plus haute importance d'arriver à une entente, sont celles qui ont donné lieu à l'application de règles et de principes divergents par les tribunaux de prises des différentes nations. Il est en conséquence suggéré que les questions suivantes constituent le programme de la conférence:

a) *Contrebande (y compris les circonstances dans lesquelles les différents articles peuvent être considérés comme étant de contrebande, les pénalités aux-*

quelles expose leur transport, l'exemption de visite d'un navire convoyé, ainsi que les règles relatives aux dommages-intérêts à accorder lorsque, des navires ayant été saisis, il est reconnu, en fait, qu'ils transportaient de la marchandise innocente);

b) *Blocus (y compris les questions relatives au lieu où la saisie peut être effectué, ainsi que la notification qui est nécessaire avant qu'un navire puisse être saisi)*;

c) *La doctrine du voyage continu au double point de vue de la contrebande et du blocus;*

d) *La légalité de la destruction des navires neutres avant leur condamnation par une cour des prises;*

e) *Les règles concernant les navires ou les personnes neutres rendant des services contraires à la neutralité (« assistance hostile »)*;

f) *La légalité de la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre en haute mer;*

g) *Les règles relatives au transfert des navires de commerce d'un pavillon belligérant sous pavillon neutre au cours ou en prévision des hostilités;*

h) *La question de savoir si la nationalité ou le domicile des propriétaires devrait être adopté comme l'élément dominant pour décider si la propriété est propriété ennemie.*

Par ces dépêches, le gouvernement britannique proposait que les gouvernements appelés à prendre part à la conférence, échangeassent des memorandums qui

exposeraient, d'une manière concise, ce qu'ils considéraient comme la règle véritable de droit international, sur chacun des points énumérés plus haut, avec l'indication des autorités sur lesquelles ils appuieraient leur manière de voir (1).

Ce programme fut accepté par toutes les puissances saisies de la proposition anglaise, et, après une étude préalable, des memorandums furent échangés (2).

Dans une circulaire du 14 septembre 1908, le gouvernement britannique déclarait qu'il s'efforcerait de préparer et qu'il espérait mettre sous les yeux de la Conférence, lors de sa réunion, comme base convenable de ses délibérations, un projet de Déclaration, rédigé en des termes qui mettraient en harmonie, en tant qu'il serait possible, les vues et les interprétations du droit accepté par les nations, tel qu'il se trouvait

(1) V. la circulaire de Sir Francis Bertie à M. Stephen Pichon, du 4 mars 1908, au Livre Jaune, p. 1-2-3.

(2) En France, le soin de procéder à cette étude et de rédiger le memorandum fut confié à une commission interministérielle, qui s'est réunie au quai d'Orsay, du 26 mai au 16 novembre 1908. Elle était composée de M. Léon Bourgeois, premier délégué aux conférences de la Paix, président; M. Georges Louis, directeur des affaires politiques et commerciales au Ministère des Affaires étrangères, vice-président; M. Louis Renault, professeur à la Faculté de droit de Paris, délégué aux conférences de la Paix, jurisconsulte du Ministère des Affaires étrangères; M. René Lecomte, secrétaire permanent de la commission préparatoire de la Haye; le général Maunoury; le contre-amiral Le Bris; M. Henri Fromageot, délégué technique à la seconde conférence de la Paix, et MM. Jarousse de Sillac et le baron Clauzel, secrétaires d'ambassade de deuxième classe.

énoncé dans le memorandum des différents gouvernements. Que le texte de tout document, établi sur les bases visées, pourrait naturellement s'écarter des vues de certains gouvernements pris en particulier, bien que tous les efforts devaient être faits pour concilier de telles divergences, et qu'il était nécessaire de faire ressortir, même dans la phase présente, que les dispositions du projet de Déclaration proposé ne devaient pas, vu les circonstances exposées, être considérées comme ayant, sur tous les points, l'assentiment de la Grande-Bretagne, mais qu'elles seraient proposées comme base de discussion.

Les puissances avaient exprimé le désir que la délimitation précise des travaux de la Conférence n'excluât pas la possibilité de discuter d'autres questions s'y rattachant, si leur examen devait avoir pour objet d'atteindre le but visé par la Conférence. L'Angleterre, dans la circulaire du 14 septembre, répondit aux puissances que « tout en acquiesçant sincèrement au désir qu'aucun point ne soit exclu, s'il se trouvait en connexion avec l'œuvre de la Conférence, elle désirait que les sujets à examiner fussent limités à ceux dont l'éclaircissement était nécessaire dans le fut de faciliter l'acceptation générale du projet de création de la Cour internationale des Prises » (1).

(1) Voir le texte de la circulaire du Foreign Office du 14 septembre 1908 au Livre Jaune français, p. 5-6.

Les bases de discussion préparées par le Foreign-Office, avec l'aide de M. Fromageot, avocat à la Cour, délégué français, furent réunies avec les memorandums centralisés à Londres, en un recueil auquel les délégués donnèrent dès les premières séances de la Conférence le nom de *Livre Rouge*. Elles dégageaient des memorandums, un fonds commun, mettant en harmonie les vues des différentes puissances. Ces bases de discussions, qualifiées, par M. L. Renault, « d'espèces de photographies de la coutume maritime » (1), servirent de base première d'entente. Elles facilitèrent les travaux des membres de la Conférence et furent une des principales causes du résultat obtenu.

Par suite du retard apporté par certaines puissances dans l'envoi de leur memorandum, et de la Conférence relative à la propriété littéraire, qui devait se tenir à Berlin, la Conférence projetée pour le mois d'octobre 1908, ne s'ouvrit que le 4 décembre suivant au Foreign Office, sous la présidence de sir Edward Grey. Ele tint douze séances plénières et siégea jusqu'au 26 février 1909.

Les dix puissances participantes envoyèrent 37

(1) Miscellaneous n° 5, p. 173. C'est M. Renault qui avait été convié par le Gouvernement anglais à fournir les bases de discussion. Comme il était retenu à Berlin pour le règlement de l'incident de Casablanca et par la présidence de la conférence sur la protection internationale des œuvres littéraires et artistiques, cette tâche fut confiée à M. Fromageot.

délégués, dont treize plénipotentiaires. Les délégations (1), à part quelques diplomates et hommes d'Etat, ne comprenaient que des jurisconsultes et des marins; ce qui fit dire à M. Renault, que la Conférence présentant une triple compétence, diplomatique, maritime et juridique, on pouvait espérer aboutir à un résultat qui ferait honneur à tous (2).

Les travaux de la Conférence furent poursuivis avec beaucoup de zèle et de méthode. Les premières séances plénières, tenues sous la présidence du plénipotentiaire britannique lord Desart, attorney général, furent consacrées à des échanges de vues sur les bases de discussions préparées par le Foreign Office: divers amendements y furent présentés et discutés.

Pour faciliter les travaux et pouvoir agir avec une grande liberté, la Conférence se constitua en commission, sous la présidence de M. L. Renault. De la sorte, on allait pouvoir discuter librement et plus facilement, car aux termes du Réglement de la Conférence, aucun procès-verbal ne devait être dressé des séances de commission.

Pour trancher les points délicats qui demandaient

(1) La délégation française était composée de : M. Louis Renault, délégué plénipotentaire; M. le contre-amiral Le Bris, délégué technique; M. Henri Fromageot, délégué technique; M. le comte de Manneville, secrétaire d'ambassade de 1re classe, délégué; MM. Jarousse de Sillac et le baron Clauzel, secrétaires d'ambassades de 2e classe, secrétaires de la délégation.

(2) Miscellaneous n° 5, p. 173.

une discussion très approfondie, un Comité d'examen de dix membres fut constitué sous la même présidence de M. L. Renault qui, par sa science et sa rare expérience, fut considéré comme la cheville ouvrière de la Conférence.

Il y eut aussi un Comité juridique de dix membres pour l'examen de la question technique du caractère ennemi de la propriété privée; M. Fromageot en fut le président et rapporteur.

On constitua, en outre, un Comité de rédaction qui discuta et amenda le projet de Déclaration élaboré d'après les résolutions arrêtées. Dans la douzième séance plénière, le 26 février 1909, ce projet de Déclaration fut adopté; il comprend 9 chapitres et 71 articles.

Par la suite, des résumés des travaux de la Conférence furent établis (1); mais, dit M. Politis, « les documents publiés ne donnent, malgré leur importance, qu'une faible idée de la masse énorme de travail fourni par les délégués. Pour les délibérations de la Commission, des résumés brefs et souvent incomplets ont remplacé les procès-verbaux étendus. Le Comité d'examen et le Comité de rédaction n'ont laissé aucune trace publique de leurs travaux, en

(1) Le seul compte rendu officiel de tous les travaux se trouve dans les deux Livres Bleus anglais, que nous citons, Miscellaneous, nos 4 et 5.

dehors des lumineux rapports de M. Renault. Enfin, c'est souvent dans l'intervalle des séances, dans des causeries intimes, dans des entretiens imprévus, au cours des repas, à l'hôtel, ou dans la rue, que les solutions les plus ingénieuses ont été trouvées, que les systèmes opposés se sont fondus dans un accord harmonieux dont le livre bleu donne la formule, sans toujours indiquer la genèse. » (1)

Ces résumés, si courts soient-ils, montrent que l'entente n'a pu se faire sur certains points, qu'au prix de concessions mutuelles de la part des puissances. Dans son rapport général à la Conférence, M. Renault explique « que les règles contenues dans la Déclaration de Londres touchent à des points très importants et très différents ». « Elles n'ont pas toutes été acceptées, fait-il remarquer, avec le même empressement par toutes les délégations; des concessions ont été faites sur un point, en vue de concessions obtenues sur un autre. L'ensemble a été, tout balancé, reconnu satisfaisant. Une attente légitime serait trompée, si une puissance pouvait faire des réserves à propos d'une règle à laquelle une autre puissance attache une importance particulière. » (2)

De toutes les questions soumises à la Conférence, deux seulement, que nous avons déjà indiquées, n'ont

(1) Politis, Op. cit, Clunet 1909, p. 902.
(2) Miscellaneous n° 5, Rapport général, p. 375.

par reçu de solution: Ce sont: 1° la détermination du caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi; 2° la légalité de la transformation en haute mer des navires marchands en vaisseaux militaires.

Nous apprécierons, dans nos conclusions, l'œuvre de la Conférence, prise dans son tout indivisible, et nous bornons à étudier, pour le moment, les travaux accomplis sur la question du caractère ennemi de la propriété privée.

IIe Section. — La question du caractère hostile devant la Conférence navale de Londres

Les règles divergentes admises pour la détermination du caractère ennemi, ont porté une grave atteinte au commerce. « Pour le commerce, dit M. Renault, l'incertitude des risques de capture, si elle n'est pas une cause d'arrêt total, est tout au moins la pire des entraves. Le commerçant doit savoir les risques qu'il court en chargeant sur tel ou tel navire; l'assureur, s'il ignore la gravité de ces risques, est forcé d'exiger des primes de guerre souvent exorbitantes ou insuffisantes. » (1)

(1) *Rapport général présenté à la conférence au nom du Comité de rédaction,* Miscellaneous n° 5, p. 369; Livre Jaune, p. 47.

« L'utilité, fait remarquer le rapport général présenté à la Conférence, de dégager des pratiques des différents pays, des règles claires et simples, n'a pour ainsi dire pas besoin d'être démontrée. »

Aussi le programme de la Conférence, mis en avant par la circulaire de sir Edward Grey, du 27 février 1908, comprenait-il, sous la lettre *h*, la question de savoir « lequel de la nationalité ou du domicile du propriétaire devait être considéré comme élément dominant pour décider si la propriété est propriété ennemie » (1).

La Conférence, disons-le dès maintenant, n'eut pas seulement à se prononcer sur cette unique question, mais toutes les difficultés, que soulèvent les divergences de principes admis sur la matière de la détermination du caractère ennemi, furent abordées et soumises à un examen sérieux.

Les memorandums remis par les puissances accusaient des vues différentes: L'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, l'Italie et la Russie, se prononçaient en faveur de la nationalité. Les Etats-Unis d'Amérique, l'Espagne, la Grande-Bretagne, le Japon et les Pays-Bas adhéraient au principe du domicile (2).

Toutes les puissances cependant, sauf l'Allemagne,

(1) Miscellaneous n° 5, p. XX.
(2) Miscellaneous n° 5, p. 115-118.

admettaient que pour la détermination du caractère neutre ou ennemi des marchandises chargées sur navire ennemi, on devait prendre en considération la nationalité ou le domicile de leur propriétaire. L'Allemagne, au contraire, prétendait qu'on devait tenir compte, non de la qualité du propriétaire des marchandises, mais de celle du porteur des risques.

L'article 4 du memorandum allemand était ainsi conçu :

« Le caractère neutre ou ennemi de la marchan-
« dise qui se trouve à bord d'un navire ennemi est
« déterminé par la nationalité de celui qui *porte les*
« *risques* d'une perte fortuite en cours de route. » (1).

En ce qui concerne spécialement les navires, la plupart des memorandums considéraient que le caractère ennemi était déterminé par le pavillon que le navire avait arboré, et que c'était d'après la loi de l'Etat à qui ce pavillon appartenait qu'on devait juger du droit du navire à l'arborer légitimement. Tous semblaient admettre que tout navire sous pavillon ennemi devait être considéré comme navire ennemi.

Mais les puissances ne s'étaient pas prononcées sur la question de savoir si un navire portant pavillon neutre pouvait être considéré comme ennemi, en dehors des cas de contrebande ou d'assistance hostile.

(1) Miscellaneous n° 5, p. 115.

Les observations du Livre Rouge, relatives aux bases de discussion, faisaient ressortir les divergences de vues dans les termes suivants:

« Pour déterminer le caractère ennemi des navires « ou des marchandises, les pratiques suivies jus- « qu'ici prennent en considération, soit la nationalité, « soit le domicile, soit le principal établissement du « propriétaire.

« Toutefois, en ce qui concerne spécialement les « navires, la plupart des memorandums considèrent « que le caractère neutre ou ennemi est déterminé « par le pavillon porté par le navire, en conformité « des lois qui régissent le port de ce pavillon.

« En outre, il semble bien que ce soit un principe « général reconnu que le navire sous pavillon ennemi « est considéré comme navire ennemi.

« Mais peut-on considérer également que tout na- « vire sous pavillon neutre est neutre — abstraction « faite du cas spécial où ce navire, à titre de pénalité « particulière, encourrait un traitement analogue à « celui d'un navire ennemi ? » (1)

M. Fromageot proposa, relativement aux navires, la base de discussion 38 qui contenait la formule suivante:

« Le caractère neutre ou ennemi d'un navire est

(1) Miscellaneous n° 5, p. 119.

« déterminé, en premier lieu, par le pavillon régu-
« lièrement porté. »

Pour les marchandises, l'opinion de l'Allemagne fut examinée au Foreign Office et les observations du Livre Rouge indiquaient que la question restait indécise :

« Peut-on dire tout au moins, comme règle géné-
« rale, que c'est le caractère neutre ou ennemi du
« propriétaire régulier qui est pris en considération,
« soit qu'on admette ensuite comme critérium, à son
« égard, sa nationalité, son domicile, ou son princi-
« pal établissement. »

Malgré cette indécision, M. Fromageot n'en proposa pas moins la base de discussion 39, ainsi conçue : « Le caractère neutre ou ennemi de la marchandise est déterminé par le caractère neutre ou ennemi de celui qui en est le propriétaire régulier. »

Dans la quatrième séance plénière de la Conférence, (le 11 décembre 1908), la question du caractère ennemi fut abordée. M. Kriège, délégué allemand, fit observer que le texte 38 ne résolvait pas, d'une manière définitive, la question de savoir ce qui décide du caractère neutre ou ennemi d'un navire, et que d'après les mots « en premier lieu » qui y étaient inscrits, il semblait nécessaire de préciser quelles étaient les exceptions qui tombaient sous le coup de cette clause restrictive. « On devrait dire, affirmait-il, que le caractère du navire est déterminé par son

pavillon, sauf le cas de transfert non valable et dans les cas où, d'après les décisions de la Conférence, des navires seraient passibles du même traitement qu'ils subiraient s'ils étaient navires de commerce ennemis ».

Examinant ensuite la base de discussion 39, il affirma qu'on ne saurait méconnaître les inconvénients inséparables de l'application d'une règle qui rattache le droit de la capture de la marchandise à la question de la propriété. Reprenant et développant l'opinion contenue dans le memorandum allemand, il lui semblait que la question de savoir qui est le propriétaire de la cargaison d'un navire en voyage était susceptible de solutions différentes, selon qu'on se fondait sur les règles de telle législation ou sur les dispositions de telle autre; et que la règle de la base 39 entraînerait quelquefois des conséquences qui iraient à l'encontre du but que le belligérant pouvait uniquement viser en exerçant le droit de capture, car si l'on s'en prenait toujours à la marchandise appartenant à un ennemi, et à elle seule, on risquait de manquer l'ennemi et de nuire aux neutres.

En conséquence, disait M. Kriège, il convient d'examiner le point de savoir si la Déclaration de Paris n'est pas susceptible d'une autre interprétation plus pratique et plus conforme aux idées générales qui régissent la matière.

Ce savant jurisconsulte croyait qu'on pourrait

écarter les difficultés signalées et arriver à un résultat analogue, en adoptant la règle appliquée par les Cours des Prises anglaises et américaines et qui porte que le consignataire de la marchandise expédiée en vertu d'un ordre est censé en être le propriétaire, du moment où elle est remise au capitaine du navire. Ce serait alors une fiction.

« En apparence, affirmait-il, on maintiendrait le système qui considère la propriété comme l'élément décisif; mais en réalité, on ferait passer pour le propriétaire celui qui, à vrai dire, n'est que le porteur des risques. »

M. Renault, après s'être félicité de la façon dont le premier délégué d'Allemagne avait exposé la question du caractère ennemi, fit remarquer que la personnalité qui devait supporter le risque n'était pas nécessairement la même d'après les diverses législations, et qu'au point de vue du transfert de la propriété, les législations ne différaient pas autant qu'il semblait au premier abord (1).

La Conférence s'étant transformée en Commission, à la deuxième séance (16 décembre), le problème fut repris et la base 38 adoptée, sous réserve de l'améliorer, en supprimant notamment les mots « en premier lieu ». La délégation d'Italie proposa de substi-

(1) Résumé de la 4e séance plénière. Miscellaneous n° 5, p. 167 à 171.

tuer au texte de la base 39, la rédaction suivante: « Le caractère neutre ou ennemi de la marchandise est déterminé selon la loi du pays dont le propriétaire est le ressortissant. » (1)

Le 18 décembre 1908, en troisième séance, la Commission convint de soumettre la question « du caractère ennemi » à un Comité restreint, composé de cinq membres, dont le choix serait confié au président le la Commission (2). Ce Comité constitué, le nombre de ses membres fut porté à dix, en raison de la mission qui lui était confiée. Elle comprenait, en effet, l'étude de toutes les quetions relatives à la détermination du caractère ennemi des navires et des marchandises transportées par mer (3).

La question soulevée par le memorandum allemand et discutée à la Conférence par M. Kriège fut l'objet d'une étude approfondie de la part du Comité juridique. A la sixième séance de la Commission (18 janvier 1909), M. Fromageot rendit compte des travaux effectués:

De son rapport, il résultait que le Comité avait remarqué que le système traditionnel était loin d'être sans inconvénients. Que d'une part, il laissait place

(1) Résumé de la 2e séance de commission, Miscellaneous n° 5, p. 181.

(2) Résumé de la 3 séance de commission, Miscellaneous n° 5, p. 183.

(3)Résumé de la 5e séance de commission (15 janvier 1909), Miscellaneous n° 5, p. 189.

à la question de savoir qui était propriétaire, question délicate, que pouvaient compliquer les règles adoptées par les différentes législations et la solution de leur conflit. Que d'autre part, comme d'après ces législations, quelquefois, le porteur des risques et le propriétaire des marchandises étaient des personnes différentes, on pouvait penser qu'en pareil cas, le système proposé répondait mieux au but de la guerre.

Mais il y était constaté qu'une modification de la pratique actuelle se présenterait dans des conditions assez délicates, et que des remarques générales devaient nécessairement être faites :

En premier lieu, en substituant le risque à la propriété, il paraissait difficile de rester dans les limites de l'interprétation de la Déclaration de Paris, en s'écartant aussi manifestement de l'esprit et de l'intention qui ont présidé à sa signature. En 1856, en effet, par marchandises neutres ou ennemies, on entendait la *propriété* neutre ou ennemie, et non le *risque* ou la *destination* (1). On avait laissé la propriété privée ennemie soumise aux rigueurs de la guerre maritime, alors qu'on avait proclamé l'inviolabilité de la *propriété* privée neutre.

En deuxième lieu, le système quel qu'il soit, qui

(1) Le Comité, dans ses séances, avait été saisi de plusieurs propositions tendant à substituer au *propriétaire*, soit *le destinataire*, soit *l'expéditeur*.

prendrait en considération un autre élément que la *propriété* et reconnaîtrait à une personne, autre que le propriétaire, le droit d'agir en restitution de la marchandise saisie et, le cas échéant, le droit de se faire indemniser, s'écarterait des dispositions de la Convention de La Haye sur l'établissement de la Cour internationale des Prises. Car, aux termes des articles 1 et 3 de cette Convention, il a été stipulé que le jugement de la capture supposait qu'il s'agissait « de *propriétés* neutres ou ennemies » ; le recours à la Cour internationale était reconnu lorsqu'il s'agissait des « *propriétés* » d'une puissance ou d'un particulier neutres et, en certain cas, des *propriétés* ennemies. L'article 4 ajoutait que, pour pouvoir agir, la puissance ou le particulier devaient se trouver atteints dans leurs « *propriétés* » par la décision du Tribunal national. Enfin, l'article 8 disait, plus explicitement encore, qu'en cas de nullité de la capture et de destruction ou vente du navire et de la cargaison, c'était au *propriétaire* que la Cour devait accorder des dommages-intérêts. Dans ces conditions, il apparaissait que l'adoption d'un élément de décision, autre que la *propriété*, nécessiterait une modification de la Convention arrêtée en 1907 et actuellement signée par trente et une puissances (1).

(1) La Grande-Bretagne et le Japon ayant signé la Convention le 1er mai 1909, le nombre des signataires est porté à 33.

Examinant les systèmes proposés en eux-mêmes, le rapport indiquait que le Comité, pour rechercher si la substitution du *porteur de risques* au *propriétaire* présenterait pratiquement des avantages appréciables, avait envisagé l'état des diverses législations et les usages commerciaux, et qu'il doutait que le système du *porteur de risques* pût supprimer les difficultés auxquelles, dans le système actuel, le conflit de lois peut donner lieu.

En effet, disait le rapport, s'il y a des divergences entre certaines législations sur le transport de la propriété, il n'y en a pas moins sur la question de savoir qui supporte les risques; les législations ayant admis des règles différentes sur ce point. De plus, les conditions dans lesquelles voyagent les marchandises ne constituent pas, en pratique, une coutume commerciale uniforme. Si, dans certains cas, la marchandise voyage en exécution d'un contrat de vente, contenant une clause spéciale relative aux risques, dans beaucoup de cas, il en est différemment.

D'autre part, continue le rapport, au point de vue du but poursuivi par le belligérant et qui consiste à atteindre la nation ennemie dans son commerce, on peut remarquer qu'en fait, la perte est toujours subie par les assureurs; — le porteur de risques, tout comme le propriétaire, si ce sont personnes distinctes, étant toujours ou presque toujours assurés. La question, alors, est-elle de savoir qui supporterait la

prime de guerre, ou faudrait-il rechercher le caractère neutre ou ennemi *du,* ou le plus souvent *des* assureus? D'ailleurs, fait observer M. Fromageot, il ne paraît guère douteux que l'acheteur ennemi, porteur de risques, sans en être propriétaire, s'efforcerait de se décharger du risque de prise sur le vendeur neutre, désormais parfaitement à l'abri. Le but de la capture deviendait inutile; il n'en resterait qu'un trouble inutile aux belligérants, et nuisible aux transactions internationales.

En présence de ces difficultés, le Comité a recherché s'il y aurait avantage à s'attacher, non pas à un rapport de droit, plus ou moins délicat à établir, mais à un fait facile à déterminer. Il a examiné la question de savoir si l'on pouvait s'attacher uniquement au caractère neutre ou ennemi du *destinataire,* ou encore de l'*expéditeur,* mais il a constaté qu'on se heurtait encore à des difficultés. Ainsi, pour déterminer le destinataire ou l'expéditeur, on serait amené aux mêmes complications qu'en matière de destination hostile de la contrebande. Serait-il opportun d'introduire, en matière de capture des marchandises ennemies la doctrine du voyage continu et les présomptions de destination qui, jusqu'à présent, y étaient restées étrangères. Devrait-on donner le choix entre le destinataire ou l'expéditeur? Ce serait aggraver les risques du commerce. Qui ne comprend d'ailleurs que, s'il suffisait d'un destinataire neutre pour

assurer le caractère neutre de la cargaison, il serait plus facile, encore aujourd'hui, de cacher le véritable caractère de l'expédition. En confisquant des marchandises, sans s'inquiéter de ceux qui, au point de vue économique, doivent en profiter et en faire profiter le pays, on risquerait de ne pas atteindre les ressources commerciales de la nation ennemie.

Pour ces diverses considérations, le Comité n'a pas admis qu'il y eût avantage, quant à présent, à innover sur la pratique suivie depuis des siècles et universellement connue. De même, il n'a pas cru devoir saisir la Commission du conflit des lois qui, en conservant le système actuel, pourrait parfois s'élever sur la question de savoir qui est propriétaire.

Après la lecture de ce rapport, M. Kriège remercia M. Fromageot et les membres du Comité juridique de leur consciencieux travail; M. Renault et lord Desart joignirent leurs remerciements aux siens, au nom de la Commission, et se félicitèrent du résultat de la proposition de M. Kriège et des travaux du Comité, qui avaient permis de constater, après réflexion, qu'il paraissait préférable, quant à présent, de maintenir la pratique actuelle. La Commission se rangea à l'opinion des membres du Comité, et il fut décidé que « le caractère neutre ou ennemi des marchandises, trouvées à bord d'un navire ennemi, est déterminé par le caractère neutre ou ennemi de leur

propriétaire.» La délibération finale devait consacrer cette règle (1).

Ce premier point étant admis, il restait à fixer les règles, pour la détermination du caractère neutre ou ennemi du propriétaire, soit des marchandises, soit du navire.

Cette question du caractère ennemi, à la solution de laquelle tous les efforts du Comité ont été consacrés, a fait l'objet du rapport de M. Fromageot, présenté à la Commission de la Conférence, dans sa dixième séance (10 février 1909), et accepté par elle, après l'introduction d'une phrase explicative.

Faisant tout d'abord ressortir l'importance prépondérante de cette question, en raison de la Déclaration de Paris, qui ne permet la confiscation des marchandises qu'autant qu'elles sont chargées sur navires ennemis, le rapport contenait les règles qui, adoptées par le Comité, étaient soumises à la Commission.

La Règle 1, relative à la détermination du caractère neutre ou ennemi des navires, d'où dépend en partie le sort des marchandises qu'ils contiennent à leur bord, était ainsi conçu :

« *Sous réserve des règles relatives au transfert de*

(1) Résumé de la sixième séance de la Commission (18 janvier 1909), Miscellaneous, n° 5, p. 191. — V. le rapport de M. Fromageot, annexe n° 97, p. 279.

pavillon, le caractère neutre ou ennemi du navire est déterminé par le pavillon qu'il a le droit de porter.

« *Le cas où le navire neutre se livre à une navigation réservée ennemie reste hors de cause, et n'est nullement visé par la règle ci-dessus* ».

Cette disposition laissait de côté le cas où, par suite de transfert de pavillon, le caractère du navire pourrait être contesté; ce cas ayant fait l'objet d'une matière ayant été examinée spécialement à la Conférence.

Au sujet de la règle du caractère ennemi, le rapport s'exprimait : « Pour déterminer le caractère neutre ou ennemi des navires, plusieurs systèmes peuvent se concevoir. Doit-on s'attacher à la personnalité de leur propriétaire ou, au contraire, au pays du port d'attache, ou bien encore au pavillon?

Le *Livre Rouge* avait constaté que la pratique commune, la plus répandue, consistait à se référer en premier lieu au pavillon. Le Comité n'a pas pensé qu'il convenait de retenir d'autres éléments. En effet, le but de la capture est d'atteindre le commerce ennemi et non de ruiner tel ou tel particulier dans sa fortune personnelle. Or, à la différence des autres biens meubles, et notamment des marchandises, les navires se trouvent dans une situation spéciale. Ils ont une sorte d'individualité, une nationalité, un *caractère* national. Cette nationalité est manifestée par le droit de pavillon; elle soumet les navires à la

souveraineté et aux lois de l'Etat dont ils relèvent. Cet Etat les protège, les contrôle; c'est ce qui prouve que le navire est bien un des éléments de la force maritime marchande d'un pays. Le pavillon et le criterium le plus sûr, qui détermine si le vaisseau est neutre ou ennemi. La règle du pavillon est d'ailleurs consacrée par nombre de traités de commerce ou de navigation; il serait peut-être difficile de la concilier avec une autre règle.

Au contraire, la personnalité, ou en d'autres termes le caractère neutre ou ennemi du propriétaire, laisse place à de graves difficultés. Quel criterium adopterait-on pour déterminer ce caractère? Serait-ce la nationalité ou le domicile? Et si le navire appartenait à une Société de telle ou telle espèce, ou bien s'il y avait co-propriété ou propriété indivise, quelle règle devrait-on admettre? De même, si par l'effet de certaines législations, le navire battait pavillon d'un Etat et appartenait au national d'un autre Etat?

Pour toutes ces raisons, disait le rapport, le Comité s'est arrêté à la règle que le caractère neutre ou ennemi du navire est déterminé par le pavillon qu'il a *le droit de porter;* en d'autres termes par le pavillon que le navire est, s'il ne l'a fait, en droit d'arborer, conformément aux lois qui régissent ce pavillon.

Au sein du Comité, avait été élevée la question de savoir si un navire perd son caractère neutre, lorsqu'il effectue une navigation, que l'ennemi réservait,

avant la guerre, aux seuls navires nationaux. Une entente n'ayant pu avoir lieu sur ce point, la question est restée absolument entière.

Quant aux marchandises, à la différence des navires, elles n'ont pas une individualité propre; pour les raisons indiquées dans le précédent rapport, leur caractère neutre ou ennemi ne peut dépendre que de la personnalité du propriétaire. Leur origine, la personne du porteur de risques, du réclamateur, ou de l'expéditeur, ne peuvent servir de criterium.

Mais comment déterminera-t-on si le propriétaire est neutre ou ennemi; est-ce par sa nationalité? ou par son domicile en pays neutre ou ennemi?

A cet égard, le rapport faisait ressortir que les pratiques étaient divergentes. On a fait valoir en faveur de la règle du domicile, qu'en permettant d'atteindre plus facilement le commerce de l'ennemi, elle répondait mieux au but de la capture; que peu importait la nationalité de celui qui se livrait au commerce dans un pays, car le commerce d'une personne c'était le commerce du pays où il était fait. On a dit aussi que le domicile était une question de fait, plus facile à déterminer que la nationalité.

Par contre, en faveur de la règle de la nationalité, on a fait valoir les raisons suivantes : Au point de vue de la capture, la règle du domicile repose sur des apparences et non sur des réalités. Il faut atteindre le commerce de l'ennemi; or, on ne peut réellement pas

assimiler le commerce d'un étranger en pays ennemi, au commerce national ennemi. Le commerce de l'étranger est plutôt un élément de richesse et de la prospérité de son propre pays, car, au point de vue international, c'est de l'expansion de son commerce à travers le monde, qu'une nation tire sa puissance commerciale; c'est par là qu'elle affirme ses intérêts économiques, principal élément de la politique moderne. Tous les Etats encouragent le commerce de leurs nationaux à l'étranger. Ils le soutiennent; le cas échéant, ils s'efforcent de le protéger contre les mesures locales qui lui seraient préjudiciables. Et le commerce étranger est plutôt un concurrent redoutable pour le pays où il est établi.

Le Comité a également pris en considération les motifs déjà exposés devant la Commission (1), l'ana-

(1) A la deuxième séance de la Commission, M. Kriege avait exposé les considérations qui militaient en faveur de la règle de la nationalité: « D'abord, disait-il, suivant la Déclaration de Paris, le sort de la marchandise dépend du pavillon du navire, à bord duquel elle est chargée. Dans les lois qui règlent, dans les différents pays, le droit de porter le pavillon national, la nationalité des propriétaires joue le rôle décisif. En Allemagne, comme en Russie et en Grande-Bretagne, le droit du pavillon n'est accordé qu'aux navires qui appartiennent à des indigènes; en d'autres pays, on se contente de la preuve qu'une certaine partie, les trois-quarts, les deux-tiers, ou la moitié du navire, représentent la propriété de nationaux. Il paraît logique, quand il s'agit de la marchandise, d'observer le même principe qui domine à l'égard du navire. Dans le système du droit international, adopté par les Etats continentaux, le principe de la nationalité l'a emporté sur celui du domicile C'est sur le principe de la nationalité que se basent les conventions de la Haye de 1902 et de 1904. En ce qui concerne la guerre sur terre, la Convention concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres, élaborée par la deuxième Conférence de la Paix, a reconnu, à l'article 16, que les nationaux d'un Etat qui ne prend pas part à la guerre, sont, indépendam-

logie avec la règle admise pour les navires (1), la contradiction avec la convention de La Haye sur les droits et les devoirs des neutres dans la guerre sur terre (2), le texte de la convention sur la Cour internationale des Prises, qui parle expressément des *ressortissants* (art. 4 et 7), les difficultés d'application de la règle du domicile, qui entraînerait l'appréciation de circonstances, souvent complexes, du séjour, de la durée de ce séjour, des intentions passées et futures des individus.

D'autre part, fait remarquer M. Fromageot, la règle du domicile entraîne des conséquences qui ne peuvent pas être évitées; une sorte de dénationalisa-

(1) Observation de M. Kriege dans son exposé à la deuxième séance de la Commission. Annexe n° 71, Miscellaneous, n° 5, p.258.

(2) En effet, d'après l'art. 16 de cette Convention: « *Sont considérés comme neutres, les nationaux d'un Etat qui ne prend pas part à la guerre* ». En adoptant le principe du domicile, on arrive à traiter en ennemi, par rapport à la guerre maritime, une personne domiciliée en pays ennemi, qui, grâce à sa nationalité neutre, doit être regardée comme neutre dans la guerre terrestre.

---

ment de leur domicile, considérés comme neutres. Il y aurait donc une certaine contradiction, à traiter en ennemi, par rapport à la guerre maritime, une personne domiciliée en pays ennemi qui, grâce à sa nationalité neutre, doit être regardée comme neutre dans la guerre terrestre. Le principe du domicile semble être d'une application bien difficile, au point de vue du droit, comme au point de vue de l'appréciation des faits. Il faut considérer les circonstances où le séjour dans telle place s'est fait, la durée du séjour et les intentions de la personne. Le commandant du croiseur se trouverait dans une situation embarrassante, s'il devait décider tous les problèmes qui se rattachent à la question du domicile. L'adoption du principe du domicile entraînerait, d'ailleurs, des conséquences regrettables. — *Résumé de la deuxième séance de la Commission*, Miscellaneous, n° 5, p. 181 ; annexe n° 71, p. 258.

tion forcée, par le fait du domicile à l'étranger, en vertu de laquelle un Gouvernement ne pourrait plus protéger le commerce de ses nationaux dans les autres pays, et si le malheur voulait que ce gouvernement fût précisément en guerre avec le pays où son sujet réside, il devrait considérer le commerce de son propre sujet, encouragé et protégé pendant la paix, comme un commerce ennemi (1).

(1) M. Kriege, le 18 décembre 1908, avait exposé longuement à la Commission les conséquences qui résultaient de l'application de la règle du domicile : « *a*) Avec ce principe, disait-il, le belligérant serait forcé à traiter en ennemis ceux de ses propres nationaux qui sont établis dans le pays de son adversaire. Ce serait en contradiction irréductible avec notre manière d'envisager la situation des nationaux vis-à-vis de l'Etat, et ce serait aussi absolument incompatible avec notre système de défense nationale. Qu'on se figure par exemple un officier de réserve ou de territoriale, établi en pays ennemi, où il est le chef d'une maison de commerce. Au commencement de la guerre, il rentre dans son pays pour remplir ses obligations militaires, mais, par ce fait, il ne cesse pas d'avoir son domicile commercial dans le pays ennemi. Ses biens, expédiés sous pavillon ennemi, seraient donc passibles de confiscation. On ne saurait objecter qu'on n'aurait pas besoin de tirer cette conséquence étrange et que, en pareil cas, le belligérant pourrait faire une exception à la règle qui soumet à la capture les biens de l'ennemi transportés par mer sous pavillon ennemi. Car, du moment où il épargnerait ses propres nationaux, ou les dédommagerait de la perte causée par la capture, les Etats neutres seraient fondés à demander le même traitement, à l'égard de leurs nationaux, qui, en raison de leur domicile dans le pays de l'adversaire, devraient être considérés comme ennemis. Il est, en effet, de droit incontestable, qu'en pareil cas le belligérant ne peut traiter les sujets neutres d'une manière moins favorable que ses propres ressortissants. Le belligérant se trouverait alors placé dans l'alternative, ou de confisquer les biens de ses propres nationaux, ou de restreindre l'exercice du droit de capture aux biens des sujets ennemis établis en pays ennemis. Il nous semble aussi difficile d'accepter l'une que l'autre de ces éventualités. *b*) Le principe du domicile aurait encore cette autre conséquence, que les marchandises appartenant à un ressortissant ennemi qui habite le pays de l'adversaire, ne seraient pas confiscables, tandis que le navire appartenant à la même personne et battant son pavillon national, serait passible de confiscation en vertu du droit de capture. » — Annexe n° 71, Miscellaneous, n° 5, pp. 258-259.

Le Comité, après avoir constaté que les opinions étaient divergentes et que, malgré les arguments fournis en faveur de la nationalité, cinq puissances sur dix admettaient le principe du domicile, a examiné la proposition suivante, présentée, à la deuxième séance de la Commission, par M. Fusinato, au nom de la délégation italienne : « Le caractère neutre ou ennemi de la marchandise est déterminé, selon la loi du pays dont le propriétaire est le ressortissant ».

Cette proposition, présentée dans un but de transaction, s'appuyait sur le désir de respecter les vues particulières de chaque puissance, tout en partant du principe de la nationalité. Mais on lui a reproché d'entraîner, en premier lieu, une assez grande complication, car le belligérant capteur aurait, pour chaque marchandise capturée, à déterminer d'abord la nationalité du propriétaire, puis à rechercher le système de ses lois sur notre question; en deuxième lieu une incertitude, car le système national du capturé peut être douteux, et les puissances neutres pourraient modifier leurs vues pendant la guerre.

D'autre part, on a manifesté certaines appréhensions de voir les intérêts de telle ou telle puissance insuffisamment garantis, par l'application de lois étrangères à leur propre jurisprudence, et dont ne pourraient se prévaloir, le cas échéant, leurs propres sujets.

En présence de ces difficultés, le Comité avait fait

tous ses efforts pour mettre enfin un terme aux incertitudes actuelles, et la majorité des membres s'était mise d'accord, pour présenter des dispositions qui consacraient la règle de la *nationalité,* là où elle paraissait sage, et la règle du *domicile,* là où celle-ci présentait des avantages. Ces dispositions portaient que :

« Le caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi est déterminé par la nationalité neutre ou ennemi de leur propriétaire et, en cas d'absence de nationalité ou de double nationalité neutre ou ennemie de eur propriétaire, par le domicile de celui-ci en pays neutre ou ennemi.

« Toutefois, les marchandises appartenant à une société anonyme ou par actions sont considérées comme neutres ou ennemies, selon que la société a son siège social en pays neutre ou ennemi. »

A l'égard des sociétés, le Comité, après réflexion s'était ainsi arrêté à cette distinction entre les sociétés de capitaux et les sociétés de personnes, les premières étant soumises à la règle du domicile, les secondes au principe général de la nationalité, soit des individus, soit de la Société, lorsqu'elle en a une.

Malgré les divers ajournements, l'unanimité désirée par tous, n'ayant pu être atteinte, la règle 2 du rapport était limitée au texte suivant :

« Le caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi, est déterminé

par le caractère neutre ou ennemi de leur propriétaire. »

Le rapport contenait ensuite deux autres règles, — accessoires aux deux premières — que le Comité avait adoptées à l'unanimité : L'une, relative à la preuve du caractère hostile des marchandises, décidait que « si le caractère neutre de la marchandise trouvée à bord d'un navire ennemi n'est pas établi, la marchandise est présumée ennemie ». L'autre, contenait la formule suivante: « Le caractère ennemi de la marchandise, chargée à bord d'un navire ennemi, subsiste jusqu'à l'arrivée à destination, nonobstant un transfert intervenu pendant le cours de l'expédition, après l'ouverture des hostilités. Toutefois, si antérieurement à la capture, un précédent propriétaire neutre exerce, en cas de faillite du propriétaire ennemi actuel, un droit de revendication légale sur la marchandise, celle-ci reprend le caractère neutre ».

Le projet de M. Fromageot, présenté à la Conférence, fut accepté par elle dans la huitième séance plénière du 17 février 1909, et la Déclaration de Londres, quelques jours plus tard (26 février), consacra, dans son chapitre VI, les règles importantes suivantes, malheureusement incomplètes sur certains points.

L'article 57, relatif aux navires est ainsi conçu : « Sous réserve des dispositions relatives au transfert

de pavillon, le caractère neutre ou ennemi du navire est déterminé par le pavillon qu'il a le droit de porter.

« Le cas où le navire neutre se livre à une navigation, réservée en temps de paix, reste hors de cause et n'est nullement visé par cette règle. »

Le principe est donc que le caractère neutre ou ennemi du navire est déterminé par le pavillon qu'il a arboré, ou qu'il est en droit d'arborer, conformément aux lois qui régissent le port de ce pavillon.

Cette règle est simple et paraît bien répondre à la situation spéciale des navires, si on les compare aux autres biens meubles et notamment aux marchandises. En effet, ils ont une sorte d'individualité, une nationalité, un caractère national.

Le pavillon, qui place les navires sous le contrôle et la protection de l'Etat dont ils relèvent, est certainement le meilleur criterium auquel on puisse s'attacher pour déterminer cette nationalité.

Désormais, tout ce qui se rattache à la personnalité du propriétaire ne sera pas pris en considération.

Mais, il faut néanmoins constater avec M. Kriège, que dans les lois qui règlent, dans les différents pays, le droit de porter le pavillon national, la nationalité des propriétaires joue le rôle décisif. En Allemagne, comme en Russie et en Grande-Bretagne, le droit du pavillon n'est accordé qu'aux navires qui appar-

tiennent exclusivement à des indigènes; en d'autres pays, on se contente de la preuve qu'une certaine partie, les trois quarts, les deux tiers ou la moitié du navire représentent la propriété de nationaux (1).

L'article 57 contient une restriction relative au transfert de pavillon. Nous l'examinerons en étudiant les dispositions de la Déclaration de Londres sur cette question.

La Conférence, appelée à se prononcer sur l'assistance hostile, avait été amenée à s'occuper de la question des commerces nouveaux, ou, en d'autres termes, de la question de savoir si un navire perd son caractère neutre, sous couleur d'assistance hostile, en effectuant une navigation que l'ennemi réservait, avant la guerre, aux seuls navires nationaux.

Nous savons que le système anglais l'a décidé et que les Cours anglaises ont, maintes fois, fait l'application de ce principe.

Les memorandums déposés par les puissances, en exprimant leurs vues au sujet de l'assistance hostile, étaient muets sur la question de la navigation réservée.

Mais le memorandum anglais, en exposant la doctrine de la Grande-Bretagne sur la théorie du voyage continu, affirmait que:

« Lorsqu'un navire neutre entreprend, en temps

(1) Annexe, n° 71. — Miscellaneous, n° 5, p. 258.

« de guerre, un voyage qui pour lui n'est pas libre « en temps de paix, par exemple s'il se livre pen- « dant la guerre à un trafic réservé exclusivement en « temps de paix aux navires de la nationalité enne- « mie, l'interposition d'un port neutre, dans le cours « du voyage, ne l'empêche pas, lui ou son charge- « ment, d'être passible de condamnation. Toutefois, « il faut qu'il y ait preuve qu'il y a toujours eu « intention de transporter les marchandises à la der- « nière station.

« En l'absence de cette preuve, et si la présence « des marchandises à bord, pendant la seconde par- « tie du voyage, se concilie avec l'impossibilité de « trouver un marché avantageux au port neutre, ni « le navire, ni le chargement ne sont passibles de « condamnation. » (1)

De son côté la délégation allemande présenta à la cinquième séance de la Commission (15 janvier 1909) une proposition dans laquelle: 1° le fait de prendre une part directe aux hostilités; 2° le fait d'être placé sous les ordres d'un chef militaire qui se trouve à bord; 3° le fait d'être affrété entièrement par le gouvernement ennemi; 4° le fait d'effectuer « actuelle- ment et avec l'autorisation du gouvernement ennemi, un trajet auquel ils n'ont été autorisés qu'après l'ou- verture des hostilités ou dans les deux mois qui l'ont

(1) Miscellaneous, n° 5, p. 37.

précédée », rendaient « passibles les navires de commerce neutres du même traitement qu'ils subiraient s'ils étaient navires de commerce ennemis » (1).

Et M. Kriège, dans la même séance, disait: « Nous avons reproduit une disposition qui se trouve notamment dans le droit anglais et à laquelle fait allusion le memorandum anglais, au chapitre relatif au voyage continu. D'après cette disposition, les navires qui font actuellement et avec l'autorisation du gouvernement ennemi un trajet, auquel ils n'ont été autorisés qu'après l'ouverture des hostilités, ou pendant une certaine période précédant ce moment, seraient regardés comme des navires ennemis, et seraient traités en conséquence. »

« Mais, ajoutait le premier délégué d'Allemagne, puisqu'une telle règle ne se trouve pas dans la loi de toutes les puissances, nous n'insistons pas pour qu'elle soit insérée dans la Convention. Nous laissons à la Conférence le soin de décider cette question et sommes prêts à retirer notre proposition si la Conférence se place à un autre point de vue. » (2)

La proposition allemande fut discutée à la sixième séance de Commission (18 janvier 1909), et au cours de l'échange de vues, qui eut lieu relativement à la question qui y était traité au 4°, on fit ressortir, d'une

(1) Miscellaneous, n° 5, p. 190; Annexe n° 55, p. 247.

(2) Annexe n° 96, au résumé de la cinquième séance de la Commission. Miscellaneous, n° 5, pp. 278-279.

part, que le cas prévu ne rentrait pas dans la catégorie de l'assistance hostile, tandis que, d'autre part, on refusait aux navires neutres le droit de se livrer, en temps de guerre, à un commerce, comme par exemple, le cabotage exercé, en temps de paix, exclusivement par les nationaux du belligérant, sans que pour cela ils perdissent leur caractère neutre.

Les délégations de France et de Grande-Bretagne réservèrent leur opinion sur cette question, qui fut remise à un examen ultérieur.

Finalement, à la dixième séance de Commission (10 février 1909), le rapport du Comité d'examen fut adopté. Mais aucune de ses propositions ne visait le cas de la navigation réservée. Le rapport disait à ce sujet: « On avait proposé de considérer comme navire de commerce ennemi, le navire neutre faisant actuellement, et avec l'autorisation du gouvernement ennemi, un trajet auquel il n'a été autorisé qu'après l'ouverture des hostilités, ou dans les deux mois qui l'ont précédée. Celà se serait appliqué, notamment, aux navires de commerce neutres qui seraient admis par un belligérant à une navigation réservée en temps de paix, à la marine nationale de ce belligérant — par exemple au cabotage. Plusieurs délégations ont repoussé formellement cette proposition, de sorte que la question ainsi soulevée est restée entière. » (1)

(1) Rapport présenté à la Conférence au nom de la Commission; Annexe n° 112, pp. 320-321.

Le rapport général présenté à la Conférence au nom du Comité de rédaction ne faisait que reproduire les mêmes observations (1). Ainsi s'explique la dernière disposition de l'article 57: « Le cas où le navire neutre se livre à une navigation, réservée en temps de paix, reste hors de cause et n'est nullement visé par cette règle ».

De la règle posée par l'article 57, il résulte, que pour la détermination du caractère ennemi ou neutre des navires, l'Angleterre, en dehors du pavillon, ne pourra plus tenir compte de la qualité du propriétaire, que lui imprimait son domicile.

Mais pour le cas où le navire est au service de l'ennemi, l'accord n'ayant pu avoir lieu sur ce point, la Grande-Bretagne continuera à appliquer son ancien système.

Cet insuccès est regrettable, et on ne peut que le déplorer. Il semble abusif que certaines puissances maintiennent leur prétention inique d'interdire le commerce *réservé* aux navires neutres. Il est fort probable que la Cour internationale des prises ne validerait pas des prises faites par application de cette idée (2).

A la différence des navires, les marchandises n'ont pas une individualité propre. La Déclaration de Lon-

(1) Miscellaneous, n° 5, pp. 364 et 370; *Livre Jaune*, pp. 40 et 48.
(2) V. Despagnet, Cours de droit international public, 4e Edit. revue par De Boeck, P. 1106.

dres fait dépendre leur caractère neutre ou ennemi de la personnalité de leur propriétaire. L'article 58 fixe cette règle en ces termes: « Le caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi est déterminé par le caractère neutre ou ennemi de leur propriétaire. » C'est l'opinion qui a prévalu au sein de la Conférence, après un examen approfondi des diverses propositions, tendant à s'attacher à l'origine des marchandises, à la personne du porteur de risques, du réclamateur ou de l'expéditeur.

M. Renault fait observer que le critérium adopté par l'article 58 paraît d'ailleurs conforme aux termes de la Déclaration de Paris, comme à ceux de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, sur l'établissement d'une Cour internationale des prises, où il est parlé des *propriétés neutres ou ennemies* (articles 1, 3, 4 et 8) (1).

Mais, malheureusement, l'article 58 ne résout que la partie la plus simple du problème: Le caractère neutre ou ennemi du propriétaire détermine bien le caractère des marchandises, mais à quoi s'attachera-t-on pour déterminer le caractère du propriétaire?

A la Conférence, les opinions ont été partagées entre le *domicile* et la *nationalité*, et le système transactionnel qui a été proposé n'a pas abouti. En con-

(1) Rapport général présenté à la Conférence; *Livre Jaune*, p. 48; Miscellaneous, n° 5, p. 370.

séquence cette dernière question reste absolument entière, et les puissances, pour déterminer la qualité du propriétaire des marchandises, tiendront compte, comme par le passé, les unes du domicile, les autres de la nationalité.

Mais, il faut le constater, si insuffisante qu'elle soit, la règle de l'article 58 n'en est pas moins très importante. Désormais, seule, la qualité du propriétaire imprimera aux marchandises leur caractère neutre ou ennemi. Celles-ci ne pourront plus être considérées comme ennemies, si elles sont originaires du sol ennemi, ou si elles sont incorporées dans un commerce qui intéresse directement l'ennemi. La théorie anglaise est condamnée sur ce point. De graves et dangereuses restrictions, apportées au commerce neutre, disparaissent ainsi.

La règle traditionnelle, d'après laquelle la marchandise, trouvée à bord d'un navire ennemi, est présumée ennemie, sauf la preuve contraire, se trouve consacrée par l'article 59 qui s'exprime ainsi :

« Si le caractère neutre de la marchandise trouvée à bord d'un navire ennemi n'est pas établi, la marchandise est présumée ennemie ». Il n'y a là, fait remarquer M. Renault, qu'une présomption simple, laissant au revendiquant le droit, mais la charge de prouver ses droits (1).

(1) Miscellaneous, n° 5, p. 370; *Livre Jaune*, p. 49.

D'après la pratique séculaire, qui a renversé au profit du capteur et au détriment des neutres, l'ordre normal de la preuve, le propriétaire des marchandises devra, comme par le passé, pour éviter le maintien de la capture, établir le caractère neutre de sa propriété.

Si une marchandise, étant propriété ennemie au moment de son départ, a été l'objet d'une vente ou d'un transfert pendant le cours du voyage, le caractère ennemi n'en subsiste pas moins jusqu'à l'arrivée à destination. C'est ce qui résulte de l'article 60 § 1 ainsi conçu : « Le caractère ennemi de la marchandise chargée à bord d'une navire ennemi subsiste jusqu'à l'arrivée à destination, nonobstant un transfert intervenu pendant le cours de l'expédition, après l'ouverture des hostilités. »

Cette règle, qui est une application du système anglais, est posée pour éviter, qu'au moyen d'une vente, on garantisse la marchandise ennemie contre l'exercice du droit de capture, sauf à s'en faire rétrocéder la propriété à l'arrivée. On ne tiendra pas compte de ces transferts; le caractère ennemi subsistera. L'adoption de ce principe n'a pas fait de difficulté à la conférence; l'unanimité a été facilement obtenue.

C'est seulement lorsque le transfert a lieu après l'ouverture des hostilités qu'il est, jusqu'à l'arrivée, inopérant au point de vue de la perte du caractère

ennemi. On tient compte non de la date du départ du navire, mais de celle du transfert.

En effet, bien que le navire parti avant la guerre, et resté peut-être dans l'ignorance de l'ouverture des hostilités, jouisse de ce chef d'une certaine exemption, il n'en est pas moins vrai que le propriétaire des marchandises qui sont chargées à son bord, et qui peuvent avoir le caractère ennemi, est à même de connaître la guerre, et peut chercher à échapper à ses conséquences.

A la Conférence, la question a été soulevée de savoir si le cas d'un transfert de marchandises par succession rentrait dans l'article 60.

Il a été expliqué que ce cas n'y rentrait pas, car dans l'hypothèse de l'article 60, il n'y a pas, à proprement parler, un transfert, mais la résiliation d'un transfert antérieur. En outre, en cas de translation de la propriété de marchandises au commerce par l'effet d'une succession, on peut considérer que la marchandise englobée dans la valeur de la maison de commerce passe telle qu'elle est, c'est-à-dire, le cas échéant, avec le caractère ennemi (1).

Le rapport général, présenté à la Conférence, indique que le texte de l'article 60 §1 est inspiré du même

(1) Question de M. le Comte de la Mortera et réponse de M. Fromageot. — Résumé de la dixième séance de la Commission, p. 206.

esprit d'équité, qui a présidé à la Convention de La Haye sur le régime des bâtiments de commerce au début des hostilités, et du même désir de garantir les opérations entreprises dans la confiance du temps de paix (1).

De cette idée que le caractère ennemi, au début, est conservé jusqu'à l'arrivée à destination, on aurait été tenté d'écarter toute revendication. Cette conséquence est évitée dans un cas exceptionnel visé par le § 2 de l'article 60 qui s'exprime ainsi :

« Toutefois, si antérieurement à la capture, un précédent propriétaire neutre exerce, en cas de faillite du propriétaire ennemi actuel, un droit de revendication légale sur la marchandise, celle-ci reprend le caractère neutre ».

Dans un grand nombre de pays, le vendeur non payé a, en cas de faillite de l'acheteur, un droit de revendication légale (*stoppage in transitu*) sur les marchandises déjà devenues la propriété de l'acheteur, mais non encore parvenues jusqu'à lui. En pareil cas, la vente est résolue, et, par l'effet de sa revendication, le vendeur reprend sa marchandise, sans être réputé avoir cessé d'être propriétaire.

Cette garantie se trouve conservée au commerce

(1) Rapport général présenté à la Conférence.— Miscellaneous, n° 5, p. 371. — *Livre Jaune*, p. 49.

neutre, mais il faut qu'il s'agisse d'une faillite non simulée (1).

La restriction de l'aliéna 2 de l'article 60 ne vise uniquement que le cas de faillite. Si la résolution du transfert était prononcée pour toute autre cause, la règle générale s'appliquerait.

Telles sont les nouvelles règles admises pour la détermination du caractère ennemi ou neutre des navires et des marchandises qu'ils transportent. L'importance et la complexité des problèmes, que soulevait cette question, n'ont pas permis, malgré une étude approfondie et un ardent désir de conciliation, d'arriver à un accord général, mais il n'en résulte pas moins que des points très délicats ont été tranchés, et que les travaux de la Conférence rendront les plus grands services au droit international.

Dispositions de la Déclaration de Londres sur le transfert de pavillon (Chap. V, art. 55-56).

Notre étude sur la question du caractère ennemi resterait incomplète, si nous n'envisagions les réso-

(1) Observation de M. Fusinato et réponse de M. Fromageot. — Résumé de la dixième séance de la Commission. — Miscellaneous, n° 5, p. 206.

lutions arrêtées par la Conférence, qui font l'objet des articles 55 et 56 de la déclaration du 26 février 1909.

En effet, à cette question se rattache étroitement celle des « règles relatives au transport des navires de commerce d'un pavillon belligérant sous un pavillon neutre, au cours ou en prévision des hostilités », qui figurait au programme sous la lettre *g*.

De tout temps, les belligérants n'ont pas admis le transfert dont un navire est l'objet, en vue d'échapper aux risques auxquels il aurait été exposé s'il avait gardé son ancienne nationalité.

Seulement, nous l'avons vu, des voies différentes ont été suivies pour interpréter et pour appliquer ce principe commun; les memorandums des puissances accusaient ces divergences.

En présence de la diversité des principes admis, les bases de discussions suivantes avaient été proposées :

« 35. Un navire ne peut être transféré sous pavillon neutre en vue d'échapper aux conséquences qu'entraîne pour lui sa qualité de navire ennemi. »

« 36. Le transfert effectué avant l'ouverture des hostilités est valable, s'il est régulièrement intervenu, c'est-à-dire s'il ne comporte rien de fictif ou d'irrégulier qui le rende suspect. »

« 37. Après l'ouverture des hostilités, il y a présomption absolue de nullité du transfert qui est effectué pendant que le navire est en voyage. »

La Conférence a envisagé successivement les deux

hypothèses prévues par les systèmes français et anglais :

a) Cas où le transfert est antérieur à l'ouverture des hostilités.

b) Cas où il est postérieur à l'ouverture des hostilités.

a) *Cas où le transfert est antérieur à l'ouverture des hostilités.*

Après examen au Comité de plusieurs propositions, la discussion s'était engagée sur la formule suivante : « Un transfert effectué avant l'ouverture de la guerre est valable s'il est absolu, complet, de bonne foi, et conforme à la législation des pays intéressés, et s'il a pour effet que ni le contrôle du navire, ni le bénéfice provenant de son emploi ne reste plus entre les mêmes mains qu'avant le transfert. Si le capteur peut établir que les conditions susmentionnées n'ont pas été remplies, le transfert est présumé être intervenu avec l'intention d'éluder les conséquences de la guerre, et il est nul ».

Cette proposition entraînait des conséquences qui ne furent pas acceptées par le Comité, et finalement le texte suivant fut adopté par la Conférence :

Art. 55. — « Le transfert sous pavillon neutre d'un « navire ennemi, effectué avant l'ouverture des hosti- « lités, est valable, à moins qu'il ne soit établi que

« ce transfert a été effectué en vue d'éluder les con-
« séquences qu'entraîne le caractère du navire
« ennemi. Il y a néanmoins présomption de nullité
« si l'acte de transfert ne se trouve pas à bord, alors
« que le navire a perdu la nationalité belligérante
« moins de soixante jours avant l'ouverture des nos-
« tilités; la preuve contraire est admise.

« Il y a présomption absolue de validité d'un trans-
« fert effectué plus de trente jours avant l'ouverture
« des hostilités, s'il est absolu, complet, conforme à
« la législation des pays intéressés, et s'il a cet effet
« que le contrôle du navire et le bénéfice de son
« emploi ne restent pas entre les mêmes mains
« qu'avant le transfert. Toutefois, si le navire a perdu
« la nationalité belligérante moins de soixante jours
« avant l'ouverture des hostilités, et si l'acte de trans-
« fert ne se trouve pas à bord, la saisie du navire ne
« pourra donner lieu à des dommages-intérêts. »

D'après cette règle, le transfert sous pavillon neutre d'un navire ennemi est valable, en supposant, bien entendu, que les conditions juridiques ordinaires de validité ont été remplies. Pour faire annuler ce transfert, le capteur devra établir qu'il a eu pour but d'éluder les conséquences de la guerre que l'on prévoyait.

Il y a un cas considéré comme suspect, celui dans lequel l'acte de transfert ne se trouve pas à son bord, alors que le navire a changé de nationalité moins de

soixante jours avant l'ouverture des hostilités. La présomption de validité établie au profit du navire par l'alinéa 1er est alors renversée au profit du capteur. Il y a présomption de nullité du transfert, mais la preuve contraire est admise. Le capturé pourra prouver que le transfert n'a pas été opéré en vue d'éviter les conséquences de la guerre.

La règle adoptée a pour but de donner au commerce cette garantie, que la période suspecte, pendant laquelle un transfert peut être considéré comme nul, par ce motif qu'il aurait eu pour but d'éluder les conséquences de la guerre, ne s'étendra pas trop loin.

On admet que le transfert effectué plus de trente jours avant l'ouverture des hostilités ne peut être attaqué pour cette seule cause, et il est considéré comme absolument valable, s'il est absolu, complet, et conforme à la législation des pays intéressés, et s'il a pour effet de mettre le contrôle et les bénéfices du navire entre d'autres mains.

Si même, dans cette hypothèse, le navire est rencontré par un croiseur et qu'il n'ait pas l'acte de transfert à bord, il pourra être saisi lorsque le changement de nationalité a eu lieu moins de soixante jours avant l'ouverture des hostilités; cette circonstance le rend suspect. Mais, si devant la juridiction des prises, il fait les justifications prévues par l'alinéa 2, il doit être relâché; seulement il ne pourra obtenir des dommages intérêts.

b) *Cas où le transfert est postérieur à l'ouverture des hostilités.*

L'accord s'est établi beaucoup plus facilement pour cette hypothèse. La règle qui a été adoptée par la Conférence est plus simple que celle qui régit le cas précédent. Le transfert n'est valable que s'il est établi qu'il n'a pas eu pour but d'éluder les conséquences qu'entraîne le caractère de navire ennemi.

C'est ce que dit l'article 56 en ces termes :

Art. 56. — « Le transfert sous pavillon neutre d'un « navire ennemi, effectué après l'ouverture des hosti- « lités est nul, à moins qu'il soit établi que ce trans- « fert n'a pas été effectué en vue d'éluder les consé- « quences qu'entraîne le caractère de navire ennemi.

« Toutefois, il y a présomption absolue de nullité :

« 1° Si le transfert a été effectué pendant que le « navire est en voyage ou dans un port bloqué ;

« 2° S'il y a faculté de réméré ou de retour ;

« 3° Si les conditions auxquelles est soumis le « droit au pavillon, d'après la législation du pavillon « arboré, n'ont pas été observées. »

Dans le cas prévu dans l'hypothèse précédente, il y a présomption de validité du transfert. L'article 56 donne une solution contraire et admet qu'il y a une

présomption de nullité pour le transfert survenu après les hostilités, sauf la possibilité de faire la preuve contraire. Il pourrait être établi par exemple, fait remarquer M. Renault, que le transfert est la suite d'une transmission héréditaire (1).

Dans les trois cas prévus par l'article 56, il y a présomption absolue de nullité, pour des motifs qui se comprennent aisément : dans le premier, le lien entre le transfert et le risque de guerre couru par le navire apparaît clairement; dans le second, l'acquéreur se présente comme un prête-nom qui rendra la propriété du navire au vendeur après la période dangereuse; le troisième cas se comprend aisément et aurait pu, à la rigueur, être sous entendu, le navire qui se réclame d'une nationalité neutre devant naturellement justifier qu'il a droit à cette nationalité.

On avait prévu le cas où le navire est, après le transfert maritime, dans le service auquel il était affecté auparavant. Mais on a objecté que parfois, la présomption absolue serait trop rigoureuse, que certains navires, comme les navires pétroliers, ne pouvaient, à raison de leur construction, être affectés qu'à un service déterminé. Il en résulte que le transfert rentre alors dans l'application de la règle géné-

(1) Rapport général présenté à la Conférence. — Miscellaneous, n° 5, pp. 368-369; *Livre Jaune*, p. 46.

rale; il est présumé nul, mais la preuve contraire est admise.

Ainsi se trouvent expliquées les dispositions importantes des articles 55 et 56. Il est heureux que, en cette délicate matière du transfert de pavillon, l'on se soit entendu sur un règlement qui concilie l'intérêt du commerce et l'intérêt des belligérants, dans la mesure du possible, et qui fixe les belligérants et le commerce neutre sur leurs droits respectifs.

Les règles posées sont très sages et méritent toute l'approbation; prises dans un but de conciliation, elles ne font triompher, dans leur ensemble, ni la doctrine française, ni la doctrine anglaise.

CONCLUSION

Par suite d'une transformation générale des idées et d'un adoucissement des mœurs, des réformes, progressivement, s'introduisent et viennent écarter ce qu'il y a d'irrationnel dans les usages qui régissent les rapports des peuples entre eux.

Dans toutes les parties du droit des gens, des principes généraux, consacrés maintenant par une législation écrite, viennent déterminer les devoirs que les nations se doivent réciproquement, et fixer les droits qui leur appartiennent.

L'importance toujours grandissante des relations maritimes a obligé les puissances à garantir leurs intérêts contre les atteintes extérieures, en précisant le droit de la navigation et en y introduisant des règles fixes, conformes à la justice et à l'équité.

Les progrès réalisés dans ce sens, pendant ces dernières années, sont réellement merveilleux, et si, en 1882, M. de Boeck pouvait dire que le droit maritime était sur le point de devenir l'enfant chéri du droit public (1), nous pouvons, sans crainte d'être contredit, affirmer qu'il constitue, aujourd'hui, l'une des branches principales, l'un des organes importants du droit international.

(1) De Boeck, Op. cit., p. 748.

La Conférence navale de Londres vient de compléter l'œuvre réalisée par la Déclaration de Paris de 1856 et les deux Conférences de La Haye de 1899 et 1907.

Sans doute, la déclaration du 26 février 1909 n'a pas solutionné tous les desiderata formulés au Congrès de Londres. Cet échec montre qu'une communauté d'idées, de vues, ne peut être obtenue qu'au prix de sacrifices mutuels et qu'avec la ferme volonté des nations de travailler à la réalisation d'un idéal meilleur et plus élevé.

Mais il ne faut pas examiner séparément les règles posées à Londres. L'œuvre de la Conférence doit être considérée en elle-même, dans son ensemble.

Malgré l'insuccès sur la question « de la légalité de la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre en haute mer », et sur celle « du caractère ennemi de la propriété privée », les progrès réalisés sont considérables.

La Déclaration du 26 février 1909, peut être considérée comme contenant, à proprement parler, l'essence du droit des nations, applicable aux questions envisagées dans les conditions présentes du commerce et de la guerre maritime.

Ce principe est clairement justifié par le contenu des dispositions préliminaires de la Déclaration : « Les puissances signataires sont d'accord pour constater que les règles contenues dans les chapitres sui-

vaints répondent, en substance, aux principes généralement reconnus du droit international (1). »

Cette Déclaration a substitué l'uniformité et la fixité, à la diversité et à l'obscurité, dont les relations internationales ont trop longtemps souffert. M. Renault envisage l'œuvre de la Conférence en ces termes : « La Conférence a essayé, et elle y est parvenue, de concilier, d'une manière équitable et pratique, les droits des belligérants et ceux du commerce neutre. Grâce aux dispositions qu'elle a édictées, les commerçants pourront poursuivre tranquillement leurs entreprises, passer leurs contrats, et se soustraire au danger des pertes qu'a entraîné jusqu'à présent le doute qui subsistait sur les droits des neutres, en temps de guerre sur mer... Les règles qui ont été posées, une fois généralement adoptées..., rendront ainsi un service inestimabe à l'humanité toute entière (2). »

Comme le dit ce savant jurisconsulte, il y a toute raison de croire que la meilleure garantie de l'observation de ces règles sera procurée par la Cour internationale des Prises, dont l'établissement ne rencontrera plus l'objection grave qui y avait été faite, l'incertitude du droit à appliquer (3).

Les règles de la Déclaration lient d'abord les puis-

(1) Miscellaneous,; n° 5, p. 382; *Livre Jaune*, p. 65.

(2) Rapport général à la Conférence. — Miscellaneous, n° 5, pp. 342 à 377; *Livre Jaune*, pp. 9 à 58.

(3) L. Renault, *La Conférence navale de Londres*, Avant-Propos, p. VI.

sances signataires en vertu de leur engagement exprès sous l'article 66 : « Les puissances signataires s'engagent à s'assurer, dans le cas d'une guerre où les belligérants seraient tous parties à la présente Déclaration, l'observation réciproque des règles contenues dans cette déclaration. Elles donneront, en conséquence, à leurs autorités et à leurs forces armées les instructions nécessaires et prendront les mesures qu'il conviendra, pour en garantir l'application par leurs tribunaux, spécialement par leurs tribunaux de prises. »

La portée d'application de ces règles s'étendra certainement en dehors des puissances signataires. En effet, dans la majorité des cas, que les puissances non signataires le veuillent ou non, ce seront les principes de Londres qui triompheront. La Cour internationale des Prises, devant juger « en conformité avec les principes généraux de la justice et de l'équité », décidera presque toujours qu'une règle, acceptée par les plus intéressées des puissances, malgré leur différence de situation géographique, de traditions historiques et d'intérêts nationaux, représente la Justice et l'Equité.

Avec M. Renault, nous pensons que les Etats qui n'ont pas été parties à la Déclaration de Londres reconnaîtront, sans nul doute, l'avantage que représente le remplacement d'usages plus ou moins définitifs, prêtant à controverse, par des dispositions pré-

cises, — dispositions qui tiennent un compte équitable et suffisant des divers intérêts engagés et peuvent, dès lors, sans inconvénient, être acceptées par toutes les autres (1).

L'insuccès, en ce qui concerne la détermination du caractère ennemi, est bien regrettable.

Cette question, il est vrai, met en jeu des intérêts contradictoires et soulève des difficultés particulières d'ordre juridique. L'abandon de l'une des deux théories en présence entraînerait de graves répercussions dans les législations qui la consacrent actuellement, en matière de droit international public, comme en matière de droit international privé.

Cependant, en raison de l'importance de la question, on pouvait espérer que les efforts des diverses délégations, qui ont rivalisé de zèle dans la recherche des bases d'entente, aboutiraient à l'adoption d'une formule générale et définitive qui eût mis les Etats dans l'impossibilité d'imposer, à leur gré, le caractère ennemi aux ressortissants des Etats neutres, et soumettre ainsi à la capture leurs navires et les cargaisons qu'ils transportent.

Ce problème semblait de réalisation assez facile, et comme les règles de la Conférence devaient constituer une œuvre de transaction, de concessions mutuelles, il nous semble que les puissances représentées

(1) Miscellaneous, n° 5, p. 343.

n'ont pas fait preuve, en la matière, d'un assez large esprit de conciliation.

Il est certainement plus rationnel de s'attacher à la nationalité acquise par la naissance ou la naturalisation, plutôt qu'au domicile. La théorie du domicile n'est pas fondée sur les rapports naturels des citoyens avec l'Etat et aboutit, en somme, à cette absurdité de faire confisquer, par les nations qui l'appliquent, les biens de leurs ressortissants domiciliés en pays ennemi (1). Il serait désirable que le principe de nationalité, malgré les conséquences regrettables qu'il entraîne, se substituât à la règle du domicile.

Mais puisque, après discussion, une entente sur ce point ne paraissait pas probable, n'aurait-on pas dû, — en dehors de la proposition tenant compte de la nationalité des propriétaires de marchandises et en cas d'absence de nationalité ou de double nationalité, de leur domicile, — essayer de se mettre d'accord sur un criterium qui aurait concilié les deux doctrines, en les combinant et en exigeant la double condition de la nationalité ennemie du propriétaire et de son domicile de fait dans le pays ennemi.

Cette formule permettrait d'atténuer ce qu'il y a

(1) Nys, Op. cit., *Revue de Droit international*, t. IX, 2e série, p. 160; Rapport de la Commission à la Conférence. — Miscellaneous, n° 5, p. 332.

d'excessif dans l'un et dans l'autre des systèmes en présence, et, tenant un compte suffisant des divers intérêts engagés, pourrait, dès lors, être acceptée, sans inconvénient, par toutes les puissances maritimes.

Nous espérons que les discussions sur les points restés en litige auront fait la lumière, et que, dans un avenir prochain, des efforts laborieux seront consacrés, à nouveau, à l'achèvement de l'œuvre accomplie à Londres.

Le droit des gens doit être fondé sur les vrais principes de la Justice et du Droit, et à une époque aussi éclairée que la nôtre, où les nations sont devenues étroitement solidaires les unes des autres, c'est un devoir, pour tous ceux qui président à la destinée des peuples, de travailler à compléter et à perfectionner les lois devant régler les intérêts de tous, lesquelles doivent toujours être l'expression de la conscience juridique de l'humanité.

Vu : le 22 mai 1911
Le Doyen,
E. Binet.

Vu : Le Président de l'acte public,
Nancy, le 20 mai 1911.
A. Chrétien.

Vu et permis d'imprimer :
Nancy, le 27 mai 1911
Le Recteur de l'Académie,

Ch. Adam,
Correspondant de l'Institut.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 1

CHAPITRE PREMIER. — Condition de la propriété privée ennemie dans la guerre maritime . . . 21

Première Section. — Historique 21
§ 1. — Antiquité 23
§ 2. — De l'avènement du Christianisme à la fin du Moyen-Age. 27
§ 3. — De la fin du Moyen-Age aux Traités d'Utrecht (1713) 34
§ 4. — Des Traités d'Utrecht (1713) à la Guerre de Crimée (1854) 49
§ 5. — De la Guerre de Crimée (1854) et de la Déclaration de Paris à l'heure actuelle . . . 81

Deuxième Section. — Saisissabilité sous pavillon ennemi 91
A. — Les partisans de la pratique actuelle . . 94
B. — Les adversaires de la pratique actuelle . . 98
Motifs qui légitiment cette pratique. . . . 104

CHAPITRE II. — Détermination du caractère hostile avant 1909. 123
§ 1. — Système français. 125
§ 2. — Système anglais 141
Appréciation des deux systèmes . . . 171

CHAPITRE III. — De la Conférence navale de Londres. 175

Première Section. — Historique de la Conférence . 175

Deuxième Section. — La question du caractère hostile devant la Conférence. 190

Dispositions de la Déclaration de Londres sur le transfert de pavillon (Chap. V, Art. 55-56). . . 224

CONCLUSION. 233

Imp. Georges Michau, 18 et 20, rue Lamartine, Paris.